

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**El nexo entre diplomacia preventiva y desarrollo económico  
social a inicios del siglo XXI. Desafíos y perspectivas**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Louis Marie Montfort Saintil**

**Directores**

**Isaías Barreñada Bajo**  
**Alberto Priego Moreno**

**Madrid**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

*Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y  
Relaciones Internacionales*



**TESIS DOCTORAL**

**El nexa entre diplomacia preventiva y desarrollo económico social  
a inicios del siglo XXI. Desafíos y perspectivas**

---

**Louis Marie Montfort SAINTIL**

Directores

**Isaías BARREÑADA BAJO**

**Alberto PRIEGO MORENO**

**Madrid, 2019**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

***Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y  
Relaciones Internacionales***

**TESIS DOCTORAL**

**El nexa entre diplomacia preventiva y desarrollo económico social  
a inicios del siglo XXI. Desafíos y perspectivas**

**Memoria para optar el grado de Doctor**

**Louis Marie Montfort SAINTIL**

<b>Índice general .....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>7</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>8</b>

## PARTE I

### Diplomacia preventiva, sus mecanismos internacionales y regionales

<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>Justificación del trabajo.....</b>	<b>18</b>

### *Capítulo I*

#### *Aproximación teórica.*

#### *Estructura y metodología*

<b>1.1. Estado de la cuestión .....</b>	<b>21</b>
1.1.1. Evolución histórica de la diplomacia preventiva .....	24
1.1.2. Visión Westfaliana del nuevo orden mundial.....	28
1.1.3. Del Tratado de Westfalia a 1914 .....	30
1.1.4. El Tratado de Versalles y la Sociedad de Naciones.....	32
1.1.5. La Organización Internacional del Trabajo .....	34
1.1.6. Creación de la Organización de las Naciones Unidas .....	39
1.1.7. Debate académico contemporáneo sobre la diplomacia preventiva .....	47
<b>1.2. Hipótesis del trabajo .....</b>	<b>79</b>
<b>1.3. Preguntas del trabajo.....</b>	<b>80</b>
<b>1.4. Objetivo general y específico .....</b>	<b>82</b>
<b>1.5. Marco Geográfico y temporal .....</b>	<b>83</b>
<b>1.6. Marco teórico del trabajo .....</b>	<b>85</b>
A- Diagrama de causalidad dialéctica I de la diplomacia preventiva en situación de preconflicto:.....	106
B-Diagrama de causalidad dialéctica II de la diplomacia preventiva en situación de conflicto: .....	108
1.6.2. Visión global del marco teórico de la diplomacia preventiva .....	111
<b>1.7. Estructura de la Tesis .....</b>	<b>116</b>
<b>1.8. Metodología de la tesis .....</b>	<b>119</b>

### *Capítulo II*

#### *Los actores de la diplomacia preventiva*

#### *Organizaciones Internacionales*

<b>2.1. Las Organizaciones Internacionales en la diplomacia preventiva.....</b>	<b>123</b>
<b>2.2. La visión preventiva de la Organización de las Naciones Unidas .....</b>	<b>128</b>
2.2.1. El papel del Consejo de Seguridad en la diplomacia preventiva .....	134
2.2.2. Tipología de las misiones de paz de la ONU .....	139
2.2.3. El papel del Secretario General y la Asamblea General en la diplomacia preventiva. ....	151
2.2.4. El papel del Consejo Económico y Social de la ONU en la diplomacia preventiva....	158
2.2.5. Papel del Consejo de los Derechos Humanos en la diplomacia preventiva .....	161
2.2.6. Los mecanismos de resolución y prevención de conflictos en la escena internacional.....	163

2.2.7. El papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la diplomacia preventiva .....	166
<b>2.3. El papel de las Instituciones económicas, financieras y comerciales internacionales en la diplomacia preventiva.....</b>	<b>171</b>
<b>2.4. Resumen .....</b>	<b>178</b>

### *Capítulo III*

#### *Los actores de la diplomacia preventiva: las Organizaciones Regionales*

<b>3.1. Las organizaciones regionales y la diplomacia preventiva.....</b>	<b>181</b>
<b>3.2. El regionalismo americano y la diplomacia preventiva .....</b>	<b>184</b>
<b>3.3. El regionalismo económico en el continente americano.....</b>	<b>192</b>
<b>3.4. El regionalismo africano y la diplomacia preventiva.....</b>	<b>196</b>
<b>3.5. El regionalismo económico en el continente africano .....</b>	<b>202</b>
<b>3.6. El regionalismo en Asia y la diplomacia preventiva .....</b>	<b>205</b>
<b>3.7. El regionalismo económico en el continente asiático.....</b>	<b>210</b>
<b>3.8. El regionalismo europeo y la diplomacia preventiva .....</b>	<b>213</b>
3.8.1. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) .....	221
3.8.2. La UE competidora de la OSCE.....	224
3.8.3. Rusia y los conflictos estancados .....	225
3.8.4. Las misiones internacionales de la Unión Europea .....	227
<b>3.9. El regionalismo económico en el continente europeo.....</b>	<b>235</b>
<b>3.10. Resumen .....</b>	<b>239</b>

### *Capítulo IV*

#### *Los actores de la diplomacia preventiva: Estados y actores no estatales*

<b>4.1. Los Estados y los actores no estatales.....</b>	<b>242</b>
<b>4.2. Los Estados y las Instituciones Internacionales.....</b>	<b>249</b>
<b>4.3. Los Estados y las agencias de cooperación al desarrollo .....</b>	<b>255</b>
<b>4.4. Los actores no estatales y la diplomacia preventiva.....</b>	<b>262</b>
4.4.1. El papel y función del tercer actor en la diplomacia preventiva.....	266
4.4.2. La sociedad civil y los medios de comunicación.....	268
4.4.3. Santa Sede actor privilegiado en proceso de resolución y gestión de conflicto .....	270
<b>4.5. Resumen .....</b>	<b>274</b>

### *Capítulo V*

#### *Los instrumentos jurídicos en la diplomacia preventiva*

<b>5.1. Instrumentos jurídicos y la diplomacia preventiva.....</b>	<b>276</b>
5.1.1. Fundamentos jurídicos de la diplomacia preventiva.....	283
5.1.2. Tribunales del sistema de las Naciones Unidas .....	286
5.1.3. Corte Internacional de Justicia (CIJ) .....	288
5.1.4. Corte Permanente de Arbitraje .....	289
<b>5.2. Tribunales de derecho penal internacional: la Corte Penal Internacional.....</b>	<b>290</b>

<b>5.3. Tribunales de Organizaciones Regionales .....</b>	<b>294</b>
<b>5.4. Dos ejemplos de resolución de controversias en el marco de Derecho Internacional Público .....</b>	<b>296</b>
<i>A-El contencioso entre Nicaragua y Costa Rica sobre la desembocadura del Rio San Juan</i>	296
<i>B-El conflicto fronterizo de 1998 entre Eritrea y Etiopia por la región de Badme .....</i>	<i>298</i>
<b>5.5. Resumen .....</b>	<b>299</b>

## PARTE II

### Conflicto, desarrollo y diplomacia preventiva

#### *Capítulo VI*

#### *Diplomacia preventiva, desarrollo y conflicto*

<b>6. 1. Introducción.....</b>	<b>305</b>
<b>6.2. Desarrollo económico y el conflicto .....</b>	<b>307</b>
<b>6.3. Dimensión del concepto de desarrollo económico .....</b>	<b>314</b>
<b>6.4. Dimensiones del concepto de conflicto .....</b>	<b>321</b>
<b>6.5. Causas estructurales de los conflictos (Tablas I y II).....</b>	<b>324</b>
Tabla I Conflictos potenciales .....	328
Tabla II Conflictos recientes o en curso .....	329
<b>6.6. Análisis de los parámetros de controversia de las tablas I y II .....</b>	<b>330</b>
<b>6.7. Consecuencias de los conflictos y el papel de la diplomacia preventiva .....</b>	<b>347</b>
<b>6.8. Desarrollo económico y relaciones internacionales .....</b>	<b>358</b>
<b>6.9. Desarrollo humano, socioeconómico y su influencia en la diplomacia preventiva.....</b>	<b>365</b>
<b>6.10. Correlación entre desarrollo socioeconómico y diplomacia preventiva .....</b>	<b>368</b>
<b>6.11. Resumen .....</b>	<b>370</b>

#### *Capítulo VII*

#### *Estudio comparado*

#### *Diplomacia preventiva en: Ruanda, Macedonia e Irán*

<b>7.1 Introducción.....</b>	<b>374</b>
<b>7.2. El conflicto ruandés.....</b>	<b>376</b>
<b>7.3. El papel de los actores.....</b>	<b>378</b>
<b>7.4. El componente socio-económico de la diplomacia preventiva en Ruanda .....</b>	<b>383</b>
<b>7.5. El caso de Macedonia (Conflicto de Yugoslavia/Macedonia).....</b>	<b>389</b>
<b>7.6. El papel de los actores.....</b>	<b>400</b>
<b>7.7. El componente socio-económico de la DP en Macedonia.....</b>	<b>404</b>
<b>7.8. El caso de Irán, el acuerdo nuclear (JCPOA).....</b>	<b>409</b>
<b>7.9. El papel de los actores.....</b>	<b>413</b>
<b>7.10. El componente socio económico de la diplomacia preventiva en Irán .....</b>	<b>418</b>
<b>7.11. Conclusión general y análisis de los tres casos.....</b>	<b>423</b>

***Capítulo VIII***  
***Conclusiones***

<b>8.1. Conclusiones parciales y finales .....</b>	<b>430</b>
<b>9.1. Bibliografía y fuentes .....</b>	<b>439</b>
9.1.1. Otros documentos (Fuentes electrónicas) .....	454
9.1.2. Resoluciones, decisiones y declaraciones de los organismos de las Naciones Unidas, Instituciones internacionales, Organizaciones Regionales en el marco de la diplomacia preventiva .....	456
<b>10.1. Siglas y acrónimos .....</b>	<b>459</b>

## **Agradecimientos**

La tesis doctoral que presento ahora pretende resaltar el nexo entre la diplomacia preventiva y el desarrollo económico a inicios del siglo XXI, dependiendo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, a cuyo personal expreso mi reconocimiento por su labor académica y apoyo para la realización de los estudios.

Quiero agradecer enormemente a todos aquellos que, de un modo u otro han hecho posible que esta investigación salga a la luz. Mi agradecimiento particular a los Estimados Directores de esta tesis Dr. Isaías Barreñada Bajo y Dr. Alberto Priego Moreno quienes con sus recomendaciones, su sabiduría y experiencias ayudan a dar forma a esta investigación. Especial mención a la Secretaría del doctorado y el personal de la Biblioteca de la Facultad que me han acompañado durante estos años, atendiendo amablemente todas mis peticiones.

Debo expresar mi sincero agradecimiento a mi querida esposa Lucía por su incondicional apoyo a lo largo de todo el desarrollo de la investigación doctoral, sin ella nada de esto hubiera sido posible. Por último, a mi familia.

Agradecimientos y mi profunda gratitud a todos mis compañeros del doctorado especialmente Amando, Elizabeth y Josie cuyos consejos fueron de gran utilidad para llevar a cabo la presente investigación. Particular agradecimiento a mi querida amiga Marta Peón por su ayuda inmensurable.



## Resumen

La historia del siglo XX está marcada por conflictos tanto internacionales como a nivel interno. En 1918-19 tras la Gran Guerra, hubo un empeño extraordinario por poner fin a los conflictos de tal envergadura. Sin embargo, estos primeros intentos no resultaron exitosos, desencadenándose en 1939 la Segunda Guerra Mundial. Desde 1945, el miedo a una tercera guerra mundial se ha convertido en una constante fundamental de nuestra realidad histórica y ha supuesto una gran inquietud en el ámbito de la geopolítica.

La preocupación por un nuevo conflicto a nivel mundial con los actuales medios de destrucción ha forzado la creación de instrumentos para velar por el mantenimiento de la paz, siempre teniendo en cuenta que es deseable prevenir el conflicto, antes de tener que lamentar las acciones que se derivan de él. Éste fue uno de los objetivos de la Conferencia de San Francisco, que creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, cuyos propósitos fueron garantizar la paz y preservar las generaciones futuras de los flagelos de la guerra. Frente a una constante amenaza a la estabilidad y la seguridad internacional derivadas de múltiples factores, la diplomacia preventiva se considera como la opción privilegiada para preservar la paz y la seguridad internacional. De ahí, el trabajo aspira a analizar y aclarar el nexo que debe existir entre la diplomacia preventiva y el desarrollo económico y social como medios para evitar potenciales conflictos.

Por lo tanto, conviene plantear las siguientes cuestiones: ¿Es la diplomacia preventiva un instrumento útil? Y, si es así, ¿cómo puede fomentar el desarrollo socioeconómico?

Partiendo de la definición de Boutros-Ghali sobre la diplomacia preventiva: *“medidas para evitar que surjan disputas entre las partes, evitar que las disputas existentes se conviertan en conflictos y limitar la propagación de estos últimos cuando ocurren”* (ONU, 1992), se analiza y estudia el camino recorrido por los diferentes actores de la Comunidad Internacional en materia de prevención de conflictos al inicio

del siglo XXI, y al mismo tiempo resaltar sus debilidades y sus éxitos.

Mediante una metodología mixta analítica y comparada, el trabajo está desarrollado en dos partes. En la primera se aproxima de los fundamentos teóricos e históricos, analizando el papel de los actores estatales y no estatales en materia de diplomacia preventiva; así como los instrumentos jurídicos existentes. La Parte II correlaciona el desarrollo socioeconómico y la diplomacia preventiva mediante tres estudios de caso: El conflicto ruandés en 1994, el nacimiento de Macedonia como Estado en 1991, y el acuerdo sobre el programa nuclear de Irán en 2016. Los estudios de caso pretenden analizar el grado de desarrollo de estos países durante y después de las acciones preventivas; y posteriormente compararlos para poder valorar las fortalezas y debilidades de la diplomacia preventiva en su conjunto.

Destacar que la teoría del institucionalismo neoliberal surgió tras la Segunda Guerra Mundial con la emergencia de Organizaciones Internacionales sobre las cuales se fundamenta la actual arquitectura internacional política, económica y jurídica con una interdependencia cada vez mayor basada en los regímenes internacionales. Por ello, el institucionalismo neoliberal y la teoría de regímenes internacionales serán priorizadas como enfoque principal del estudio. Para obtener una visión lo más completa posible respecto al cuerpo teórico sobre la diplomacia preventiva es conveniente tener también en cuenta otros puntos de vista derivados de las diferentes corrientes teóricas.

Los casos tratados evidencian que, de la misma manera en que las guerras afectan al desarrollo económico, el subdesarrollo puede inclinar a un país hacia el conflicto armado. Las estadísticas son claras: un bajo nivel de ingreso o un crecimiento económico lento exacerban el riesgo de guerra civil y de conflictividad social. La pobreza y el estancamiento económico crean subdesarrollo, lo que implica poblaciones marginadas y excluidas de la economía productiva, sin esperanzas de empleo ni un nivel de vida decente, siendo un caldo de cultivo para la generación potencial de violencia.

En un mundo crecientemente interdependiente desde la Segunda Guerra Mundial, los conflictos, sean internos o internacionales, afectan a todos en mayor o menor medida, directa o indirectamente. Por ello, los Estados y las instituciones internacionales juegan un papel clave en la prevención de conflictos mediante los

mecanismos y medios de los que se han dotado, reconociéndolos como legítimos y creando un Derecho Internacional que generalmente tiende a cumplirse en la gran mayoría de casos.

Así pues, el trabajo pretende poner en evidencia cómo la paz y la seguridad están ligadas a las necesidades fundamentales de la población. El responder a las necesidades básicas, como la educación, la sanidad, el acceso al agua y saneamientos, el empleo, entre otras, son condiciones *sine qua non* para evitar el surgimiento de conflictos y al mismo tiempo fomentar la estabilidad interna de una sociedad y, por ende, la paz. Por este motivo, los Estados, las Organizaciones Internacionales y demás actores deben tener en cuenta la necesidad del desarrollo humano para evitar el conflicto. De ahí radica la importancia del nexo que debe existir entre prevención y desarrollo económico y social. En definitiva, la diplomacia preventiva es esencial, no obstante su aporte puede parecer como una *ile salubre dans l'océan d'outrance* (una gota en un océano) para sus críticos. La voluntad política de los actores, especialmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad constituye la piedra angular en el seno de la diplomacia preventiva.

### **Palabras clave**

Diplomacia, diplomacia preventiva, desarrollo socioeconómico, conflicto, regionalismo.

## Abstract

The history of the 20th century is marked by conflicts, both domestic and international. In 1918-19, after World War I, there was an extraordinary effort put towards ending conflicts of such scale. Nonetheless, these first attempts were unsuccessful, leading to the eruption of World War II in 1939. From 1945 onward, the fear of a third world war has become a fundamental constant in our historical reality and constitutes a great concern on the geopolitical area.

The concern for a new worldwide conflict involving present-day means of mass destruction has forcefully brought about the creation of instruments to ensure peacekeeping, the fact that it is more desirable to prevent a conflict rather than lamenting the consequences derived from it. This was one of the goals of the San Francisco Conference, which created the Organization of the United Nations in 1945. Its' aims were to guarantee peace and preserve future generations from the scourges of war. In the face of a constant threat to international stability and security derived from multiple factors, preventive diplomacy is considered a privileged option when it comes to preserving international peace. Therefore, this work aspires to analyze and clarify the nexus that must exist between preventive diplomacy and socio-economic development as a means of avoiding potential conflicts.

Hence, the following questions should be asked: Is preventive diplomacy a useful instrument? And if that is the case, to what degree would it be so in order to promote the economic, political and social development of nations?

Based on the definition of preventive diplomacy put forth by former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali – “*action to prevent disputes disorder between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur*” (ONU, 1992) this work analyzes and studies the path trodden by the international community various actors in terms of conflict prevention at the dawn of the 21st century, while highlighting its weaknesses and successes.

Using a mixed analytic-comparative methodology, this work is laid out in two parts. The first part deals with the theoretical and historical foundations, analyzing the roles of both State and non-State actors in terms of preventive action as well as existing legal instruments; The second part deals with socio-economic development and preventive diplomacy via three case studies: the humanitarian crisis and genocide in Ruanda, the birth of Macedonia as a State, and the 2015 Joint Comprehensive Plan of Action regarding Iran's nuclear program. These case studies aim to analyze the degree of human development in these countries before and after preventive actions in order to later compare them so as to evaluate preventive diplomacy as a whole.

Emphasis from the neoliberal institutionalism that emerged after the Second World War produced International Organizations on which the current international political, economic, and legal architecture is based, with an increasing interdependence on international regimes. To obtain a complete view of the theoretical basis underlying preventive diplomacy, one should also take into account other points of view derived from differing schools of thought.

The specific cases that are studied evince the fact that in the same way that wars affect economic development – underdevelopment can push a nation over the brink towards armed conflict. Statistics paint a clear picture a low level of income or a slow economic growth exacerbate the threat of civil war and social unrest. Poverty and economic stagnation create underdevelopment, which implies marginalized populations, which are excluded from the productive economy, quashing any hopes of gainful employment or a dignified lifestyle, thus producing a breeding ground for the generation of widespread violence.

Due to the fact conflicts, be they internal or international affect everyone to a certain extent, directly or indirectly. Nations and International Institutions play a key role in conflict prevention through the mechanisms and means with which they have been endowed, being recognized as legitimate and creating a frame of International Law that generally tends to be respected in a majority of cases.

Accordingly, this work aims to prove the link between peace and security on the one hand and people's basic needs on the other. Meeting these needs, such as

education, healthcare, jobs, or access to clean drinking water and sanitation, among others, are “*sine qua non*” conditions to prevent the eruption of conflicts. Also, promotes the internal stability of societies, and world peace as a consequence. For this reason, nations and international bodies must take into account the necessity of human development to avoid conflict. Therein lays the importance of the nexus between preventive diplomacy and socio-economic development. In conclusion, preventive diplomacy continues to be essential, although its contribution may seem like a drop in the ocean to its critics. The political will of actors, especially of the permanent members of the UN’s Security Council, represents the cornerstone in contemporary preventive diplomacy.

**PARTE I**  
**Diplomacia preventiva, sus mecanismos**  
**Internacionales y regionales**

## Introducción

En primer lugar, me gustaría explicar los motivos que me han llevado a realizar esta tesis doctoral. Su objeto es la diplomacia preventiva en sus diferentes vertientes. Siempre he tenido interés en clarificar el concepto de la misma, por lo que ahora trato en este estudio de exponer mis conocimientos de una manera metódica y ordenada. A lo largo de los años, he ido desarrollando unas ideas y acercándome a una definición de la misma, siendo este conjunto de reflexiones lo que ha motivado a escogerla como objeto de estudio.

En segundo lugar, debido a mi trayectoria profesional he venido desarrollando un creciente interés en las Relaciones Internacionales (RR.II.), en particular por la cooperación internacional al desarrollo, como medio para promover la paz, la justicia y el desarrollo económico, considerando que, hoy en día, existe la necesidad de consolidar la diplomacia preventiva enfocada hacia el desarrollo económico y social.

La investigación académica y la institucionalización de las RR.II. han contribuido a que la diplomacia preventiva se haya impuesto como una herramienta real y práctica. Cabe destacar, en primer lugar, entre las corrientes académicas en los estudios de las RR.II., la visión del institucionalismo liberal y los postulados de Robert O. Keohane: *“Mi postura es que los intereses comunes de los principales estados capitalistas, estimulados o los efectos de los regímenes internacionales existentes (creados, en su mayoría durante un período de hegemonía norteamericana), son suficientemente fuertes como para hacer posible, aunque no inevitable, una cooperación sostenida”* (Keohane, 1984: 63-64). Además, todos los académicos y expertos en la materia de RR.II. han venido aportando puntos de vista de interés y, ya desde Kant, a quien se le puede considerar uno de los fundadores de la corriente idealista, la diplomacia enfocada a impedir el conflicto ha sido de interés para cualquier persona relacionada con este campo.

La diplomacia preventiva, aunque es un concepto que se desarrolla plenamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, no es algo nuevo en la historia, a pesar no se la haya definido como tal hasta hace unas pocas décadas. En este trabajo realizaré un



recorrido histórico de su origen y al mismo tiempo pondré especial énfasis en su práctica en la actualidad y su finalidad de evitar el estallido de conflictos o de lograr el apaciguamiento de los mismos antes de que alcancen manifestaciones más violentas.

Por otra parte, aunque llevaré a cabo un recorrido y análisis histórico de las acciones de prevención de conflictos, también me he propuesto aportar un marco de estudios más teórico, incluyendo consideraciones del derecho internacional público y, por tanto, las bases jurídicas en las que se han basado dichas acciones preventivas. En consecuencia, conviene aplicar una metodología mixta, analítica y comparada que aporte claridad en las cuestiones teóricas y puedan ser relacionadas con las cuestiones prácticas; esto es, los casos reales que observamos a lo largo de la tesis.

No obstante, en cuanto al periodo estudiado, queremos destacar que, aunque consideramos importante el origen de esta modalidad de acción diplomática en la historia, el análisis se centra fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, especialmente desde el fin de la Guerra Fría, comienzos de la década de los noventa hasta el final de 2016, un periodo de 25 años. La elección de este periodo se fundamenta en que el material disponible en los casos más recientes es mucho más amplio y variado que en los casos más antiguos, siendo las fuentes de información más completas en la actualidad que antaño. Destacar que el interés sobre este último periodo se debe a la transición de un mundo bipolar a un mundo multipolar.

Para aclarar este último punto con cierta precisión, me remitiré a la historia presente y pasada. Si bien tenemos amplios y profundos estudios sobre el Congreso de Berlín de 1878, las fuentes disponibles son crónicas, privadas y oficiales, existen tratados, acuerdos y algunas fuentes son plásticas (grabado, pintura, etc.). Por contra, para estudiar un caso de acción-intervención o prevención en un conflicto actual disponemos de múltiples fuentes. A las ya mencionadas en el caso anterior, se debe añadir aquellas que la tecnología ha desarrollado a partir del siglo XX, como por ejemplo la documentación cinematográfica y videografía, la instantaneidad que supone Internet en la difusión de los hechos de manera inmediata, la comunicación entre personas comunes y a nivel académico, etc. En consecuencia, enfocarse en los tiempos actuales permite realizar un análisis mucho más interesante y detallado en comparación con casos antiguos.

El presente trabajo tiene como objetivo destacar el nexo entre la diplomacia preventiva y el desarrollo económico, poniendo énfasis en los instrumentos y mecanismos desarrollados por todos los actores en materia de resolución de controversias antes de que estalle un conflicto. Teniendo en cuenta la definición dada por Boutros Boutros-Ghali en la cual se desarrolla el trabajo, que entiende la diplomacia preventiva *“como un conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes, a impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, y a evitar que una vez producida la confrontación, esta no se extienda”*. (ONU, 1992). La cooperación económica internacional se potencia de forma importante tras la Segunda Guerra Mundial, y se viene consolidando con las teorías de la interdependencia y de los regímenes internacionales definidas por Keohane y Nye, como conjuntos de reglas y procedimientos que regulan el comportamiento de los actores en la escena internacional.

Para lograr el objetivo, se ha estructurado el presente trabajo en dos partes claramente definidas: en la primera trataremos de abordar el marco en que se desenvuelve la diplomacia preventiva en su contexto histórico y jurídico e institucional hasta 2016, así como se ha expuesto la metodología que se empleará en los diferentes apartados, con el objeto de proporcionar un marco teórico nítido al concepto de diplomacia preventiva. La segunda parte liga la acción diplomática preventiva y el desarrollo socioeconómico, seguido de las conclusiones parciales y globales de los capítulos anteriores con el fin de responder a las preguntas que se ha planteado en el trabajo.

## Justificación del trabajo

Si bien en la introducción se ha mostrado el interés por esta materia, es en este segundo apartado donde cabe justificar el *leitmotiv* del estudio de una manera más directa. El interés radica en clarificar y mostrar la importancia del arreglo pacífico de controversias en la actual sociedad internacional con sus efectos, debilidades y aciertos. Conviene, pues, plantear la siguiente hipótesis: En la medida en que la diplomacia preventiva introduzca elementos socioeconómicos esta será más eficaz.

En otras palabras, a principios del siglo XXI, constatamos que la diplomacia preventiva se ha consolidado como un objetivo y práctica de los actores en la escena internacional pero que para que sea efectiva, requiere de medidas de carácter socioeconómico que aborden problemáticas que están en el origen de los conflictos o que son elementos de contexto indisociables a éstos. Por lo que sostenemos que debe existir un nexo entre la diplomacia preventiva y el desarrollo socioeconómico. *“Doom y Vlassenroot sostienen que la prevención de conflictos debe contrastarse con el valor supremo de una adecuada y eficaz estrategia de desarrollo a largo plazo; como la erradicación de la pobreza, la democratización, la consolidación de los sistemas judiciales y el respeto de los derechos humanos”* (García, 2002).

El trabajo abarca dos cuestiones fundamentales: por una parte, los mecanismos y acciones de la diplomacia preventiva y, por otra, sus implicaciones sobre quienes padecen dichos mecanismos y acciones en sus vidas, es decir, sobre el bienestar de las poblaciones que se ven sujetas a sus acciones. Con ello, finalmente mediante una comparación triangular se pretende comparar los casos de estudio (Ruanda, Macedonia Irán), donde la diplomacia preventiva ha sido aplicada para comprender y explicar claramente su éxito y sus debilidades.

Evidentemente, cada caso y situación obedece a unos condicionantes particulares y no se pretende establecer axiomas o unas leyes absolutas como sucedería en el campo de las ciencias naturales. Estamos en el campo de las Ciencias Sociales y Políticas y, por tanto, sería una pretensión carente de sentido. No obstante, intentaremos dilucidar los patrones comunes en la diplomacia preventiva y el desarrollo económico.

Ante semejante tarea, la cual no parece que vaya a resultar sencilla, pondremos el máximo empeño.

*Capítulo I*  
*Aproximación teórica.*  
*Estructura y metodología*

## 1.1. Estado de la cuestión

Merece especial reflexión la evolución de la praxis diplomática desde el punto de vista temporal y el contraste entre la diplomacia tradicional y la diplomacia de los siglos XX y XXI. Se pueden encontrar múltiples diferencias entre la diplomacia tradicional y la contemporánea, no obstante, cabe plantearse, ¿Cuándo se da la transición de una a otra? Una posible respuesta es situar el punto de inflexión en la administración Wilson de EE.UU., la manera y la forma en que Wilson concibió debían darse las relaciones entre Estados, el conjunto del ideario wilsoniano es en definitiva el punto de inflexión entre una forma de diplomacia y otra, por ello es importante para entender el surgimiento posterior de la diplomacia preventiva actual. Un hecho fundamental supuso el punto primero de los 14 puntos de Wilson al finalizar la Gran Guerra, que Calduch *expone de la siguiente manera*; “*En el transcurso de esta etapa, la diplomacia permanente experimentó una relativa decadencia en favor de nuevas formas de diplomacia ambulante, poderosamente estimuladas por las modernas tecnologías de los transportes (ferrocarril; navegación a vapor; aviación) y las comunicaciones (telegrafía; telefonía; radiofonía; televisión, por ondas y por satélite, etc.), de alcance mundial. Los principales rasgos definitorios de este período son: a). La diplomacia pasa de ser secreta y restringida a ser abierta y pública. Este cambio fue auspiciado por el Presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien en su conocido Programa de los Catorce Puntos defendía: "la adopción de Acuerdos de Paz concluidos abiertamente, y según los cuales no habrá acuerdos internacionales privados, cualquiera que fuese su naturaleza; la diplomacia procederá siempre de forma franca y pública."* (Calduch, 1993). Es decir, el autor apuesta por una responsabilidad compartida por parte de la comunidad internacional con el fin de evitar cualquier enfrentamiento entre los Estados, y poder resolver las controversias mediante la negociación, así como el arbitraje conforme al Derecho Internacional Público.

Evidentemente el hecho de que existan unas relaciones diplomáticas transparentes eliminan factores de incertidumbre y recelos entre los actores estatales, lo cual facilita un entendimiento entre los mismos. A este hecho, el autor añade factores como la creciente instantaneidad de las comunicaciones, el aumento del número de

Estados y la aparición de Organizaciones Internacionales en mayor número de carácter regional y especializadas a lo largo del siglo XX, incentivándose mecanismos de cooperación y regímenes económicos, políticos, de seguridad y en algunos casos procesos de integración supranacionales. Kissinger contrapone la unilateralidad francesa de la política exterior de Richelieu en contraste con la actual multilateralidad de los regímenes (internaciones) internacionales y lo expresa así *“La controversia entre los Estados Unidos y Francia, entre los ideales de Wilson y los de Cardinal Richelieu, ha sido arrollada por los acontecimientos. Tanto la Alianza del Atlántico como la Unión Europea son bloques indispensables para la construcción de un nuevo y estable orden mundial. La OTAN es la mejor protección contra el chantaje militar, venga de donde venga. La Unión Europea es un mecanismo esencial para la estabilidad de Europa central y oriental. Se necesitan ambas instituciones para conectar los antiguos satélites y Estados sucesores de la Unión Soviética con un orden internacional pacífico”* (Kissinger, 1998). En definitiva, es un rasgo importante que de la bilateralidad predominante en las relaciones entre Estados se pasa a una multilateralidad en este nuevo entorno tras 1990. Multilateralidad que se da tras la Guerra Fría y la emergencia de potencias como China o India, junto a estas nuevos Estados con altas capacidades se han desarrollado regímenes internacionales (comerciales, políticos y militares) que han incrementado la cooperación entre Estados haciendo que ganen presencia en la sociedad internacional desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días.

En el tema de estudio de este trabajo, no se puede entender la aparición y creciente importancia de la diplomacia de prevención de conflictos sin tener en cuenta la base en que se fragua en la primera mitad del siglo XX y la transformación de los mecanismos y formas de la diplomacia. Por ello, hemos creído importante resaltar en este apartado las diferencias más importantes entre el componente preventivo de la diplomacia tradicional o convencional de antes del siglo XX y la diplomacia contemporánea nacida a fines de la Primera Guerra Mundial. Una diplomacia que se lleva consolidando a medida que surgen los fenómenos y acontecimientos internacionales. En definitiva, no cabe ninguna duda que todas estas acciones de carácter preventivo han constituido en telón de fondo en el cual se enmarca la actual diplomacia preventiva con mecanismos e instrumentos adaptados a la configuración del

sistema internacional actual.

Tabla 1: Marco de evolución de la diplomacia

Diferencias	Diplomacia tradicional	Diplomacia contemporánea (Multilateralismo) final del siglo XX y siglo XXI	Diplomacia preventiva
Marco legal	Tradición, Derecho diplomático y consular, Tratados bilaterales.	Derecho internacional público, DDHH, Alianzas.	Derecho internacional público, DDHH, Alianzas.
Misión y objetivos	Interés nacional	Intereses compartidos, cooperación al desarrollo.	Alerta temprana, monitoreo, negociación, mediación, misiones de paz, Consolidación de la paz.
Ámbito de intervención	Economía nacional, Seguridad nacional	Economía de libre comercio, Seguridad colectiva.	Conflictos y controversias, Guerras civiles e interestatales.

Fuente: Elaboración propia

En el presente marco de evolución de la diplomacia preventiva (Tabla I) cabe diferenciar tres etapas de la evolución de la diplomacia:

- ❖ La diplomacia tradicional marcada en mayor medida por las tradiciones, el Derecho diplomático y consular y que tiene por objetivo defender los interés nacionales del Estado.
- ❖ La diplomacia multilateral definida por el multilateralismo desde el final del siglo XX hasta la actualidad, está dominada por el juego de las alianzas, intereses compartidos, mediante el Derecho Internacional Público, y la economía de libre mercado.



- ❖ La diplomacia preventiva como mecanismo de gestión y resolución de conflictos también surgida al final del siglo XX está caracterizada por un conjunto de medidas para evitar conflictos entre dos o más partes. Su objetivo radica en la alerta temprana, la negociación y la consolidación de la paz.

### **1.1.1. Evolución histórica de la diplomacia preventiva**

Es relevante para el desarrollo del trabajo de contextualizar en este capítulo los antecedentes de la diplomacia preventiva en el siglo XX. Tomando como referencia la definición que plantea Boutros Boutros-Ghali en su resolución “Un Programa de Paz”, la diplomacia preventiva se define como aquella cuyos mecanismos resuelven las controversias de manera pacífica, evitando el conflicto, y en caso de darse, conteniendo su expansión. Hoy en día, el concepto de diplomacia preventiva está presente en todo debate respecto a la búsqueda de soluciones a los conflictos y toda situación en que puede quebrar la paz y la seguridad internacional. Los acontecimientos internacionales han demostrado que la paz debe ser uno de los pilares fundamentales de la Comunidad Internacional. *“Unas Naciones Unidas capaces de mantener la paz y la seguridad internacionales, de hacer respetar la justicia y el progreso social y... elevar el nivel de vida dentro un concepto más amplio de libertad”* (ONU, 1992). Esto se expresa mediante un amplio conjunto de iniciativas, programas y misiones en la actualidad por parte de la ONU.

Destacar, a lo largo de la historia muchas prácticas y medidas de prevención han sido adoptadas. El objeto no es otro que el de ahorrar energías y esfuerzos en un conflicto que puede ser evitado. En este sentido, podemos encontrar numerosos antecedentes históricos, por lo que haremos un ejercicio recopilando información de algunos casos para resaltar y analizar el componente preventivo a lo largo de la historia. El criterio que hemos seguido ha sido el de escoger datos sobre las decisiones que tienen como fin evitar el conflicto. Por otra parte, se ha intentado tomar como antecedentes históricos aquellos que más se aproximan y mejor se adaptan a la definición dada por Boutros Boutros-Ghali y sus sucesores que vienen consolidando el

concepto de diplomacia preventiva.

Ligar el pasado con la realidad contemporánea tiene como fin situarnos en un espacio cronológico más amplio, pudiendo así observar las transformaciones que se han ido produciendo. Sin olvidar que el objetivo principal a lo largo de la historia ha sido siempre evitar el empleo de la fuerza, éste se ha procurado siempre por una cuestión de racionalización económica de las capacidades, que siempre se han visto limitadas.

Es necesario señalar que, si bien a nivel histórico podemos observar que los gobernantes y comunidades han procurado evitar conflictos que no responden a sus intereses, estos se han servido de medios y mecanismos análogos a los que se dan en la actual diplomacia preventiva de la sociedad internacional para evitarlos.

Desde un punto de vista antropológico, en el momento en que tenemos dos Estados independientes en dos espacios geográficos, se puede entender que se dan relaciones externas entre dos colectividades diferentes. Sin embargo, tenemos pocas fuentes del pasado remoto, si nos atenemos a que el tránsito entre la prehistoria e la historia se produce con la aparición de la escritura, por lo que no podemos hablar del origen de la historia de la diplomacia hasta la aparición de la misma escritura. Si echamos la vista atrás, el primer tratado de paz que consta como fuente histórica es el Tratado de Paz de Qadesh, firmado en el 1259 a.C., que es más que un simple acuerdo de fronteras, pues también regula aspectos comerciales, sociales y sella un pacto de ayuda mutua en caso de solicitud de una de las partes. Con ello queremos destacar que, en realidad, las fórmulas de la diplomacia moderna han sido planteadas prácticamente desde el origen de la historia.

En la antigüedad observamos ejemplos análogos a los contemporáneos. En lo que respecta a los pactos, acuerdos o tratados de defensa mutua, tenemos algunos ejemplos como la Liga de Delos que fundan las polis griegas tras las Guerras Médicas, cuyo objetivo fue el principio de defensa mutua frente a un agresor externo, presumiendo un futuro regreso de los persas. El fin, pues, era disuadir al invasor persa, quien tendría que enfrentarse a una confederación organizada de polis contra la cual debería hacer un

esfuerzo mucho mayor que afrontándola por separado. En este sentido, cabría plantearse los paralelismos con algunas alianzas recientes, como por ejemplo la Cuádruple Alianza entre Rusia, Prusia, Austria e Inglaterra, firmada en 1815, que tenía por objeto disuadir a Francia de lograr la hegemonía en Europa tras su periodo revolucionario. Haciendo referencia a tiempos más recientes, en cierta medida también, tanto el Pacto de Varsovia como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) guardan ciertas semejanzas con algunos precedentes en la historia. (Waltz, 1979). Las alianzas de carácter militar y económicas es una cooperación que se ha dado desde la existencia de sociedades complejas organizadas y ello es algo que hay que tener en cuenta como innato a los Estados, tanto los actuales como los que han existido a lo en la historia.

Otro aspecto importante es la vertiente comercial. Conforme al postulado liberal, el comercio genera interdependencia, tendiendo a evitar conflictos al ser contraproducentes para las partes, aspecto en el que el papel estatal es de máxima relevancia sobre la base de la moralidad de los Estados, siendo así fácil justificar la cooperación verdaderamente voluntaria entre ellos. El valor primordial, desde el punto de vista de esta doctrina, es la autonomía estatal. *“Como los regímenes internacionales ayudan a los Estados a conseguir sus intereses por medios de la cooperación, pero sin activación centralizada de las reglas, un partidario de esta doctrina de la moralidad de los Estados estaría absolutamente a favor de los regímenes”* (Keohane, 1984). Es decir, hay una vertiente práctica y pragmática en la cooperación interestatal, pero también una vertiente moral o inmaterial según ciertos autores.

Por otro lado, el derecho mercantil ha tenido su mayor desarrollo histórico con el nacimiento y prosperidad de la burguesía en la Europa del siglo XIV en adelante, periodo en el que las relaciones comerciales han sido siempre estratégicas para la supervivencia de cualquier pueblo. Asimismo, lo comercial fue objeto de la diplomacia y sus legaciones a lo largo de la historia. Por otra parte, siempre que se analiza cuestiones de comercio, analizamos cuestiones de competencia. En este sentido, la historia es abundante en ejemplos, como el de la competencia entre las repúblicas de Venecia y Génova, por la hegemonía comercial en el Mediterráneo desde el siglo XII. El auge y declive de la República Veneciana estuvo íntimamente ligado a su actividad

diplomática y a la de otras potencias que ejercieron en su contra. Cabría señalar que no tenía como único competidor a la República Genovesa pues, por ejemplo, Portugal le arrebató el monopolio de las especias con la ruta abierta por Vasco Da Gama en 1498 en Asia Oriental.

Sin embargo, hay una diferencia entre la diplomacia de la Antigüedad y la de la era moderna: la permanencia. Antaño las legaciones eran temporales, pues no existía la necesidad de que fuesen permanentes, ya que el comercio en la antigüedad no llegó a alcanzar el volumen que adquiere en Europa desde el siglo XIV. Esto provoca que los Estados necesiten dar una defensa permanente a sus ciudadanos fuera de sus propias fronteras. Así, es Venecia también la que marca la pauta, siendo la primera ciudad en establecer legaciones permanentes ante Constantinopla y el Papado.

Por otra parte, con el fin de la Edad Media y el sistema feudal, con el surgimiento de coronas en Europa frente a la nobleza desde el siglo XV, así como el de las monarquías más importantes, van imponiendo su jurisprudencia a la canónica, surgiéndoles la necesidad de una interlocución directa entre ellas. En consecuencia, asistimos al nacimiento de la diplomacia moderna de mano del comercio y del interés político y militar de los grandes reinos y unidades políticas de Europa. Conforme se vayan formando y consolidando los Estados, estos desarrollarán sus relaciones de una manera cada vez más formalizada.

El mundo académico de esta época no es ajeno a todos estos hechos y, en este sentido, destaca por ejemplo la obra de Nicolo Maquiavelo, “El Príncipe”, una referencia histórica obligada en la diplomacia de la Francia del Cardenal Richelieu. Es un ejemplo claro de la fase embrionaria del Estado y de la diplomacia. En este aspecto, la política de Richelieu señala cuáles son los intereses de la monarquía francesa y los antepone frente a los intereses de otros poderes e instituciones (como el Papado). El término esgrimido por el Cardenal Richelieu para justificar la acción política exterior e interior de la Corona francesa fue “*La raison d’Etat*”, que legitimó toda acción que buscara como fin la supervivencia del reino, lo que hizo que la política exterior francesa adquiriera ciertas peculiaridades frente a la de los demás reinos y repúblicas de la época.

Es decir, prima el imperativo material frente al imperativo moral, suponiendo la separación política efectiva entre la Iglesia y el Rey.

### **1.1.2. Visión Westfaliana del nuevo orden mundial**

El Estado moderno nació con el Tratado de Paz de Westfalia (1648), en el que los Estados se reconocieron entre ellos como sujetos jurídicos. Posteriormente, Immanuel Kant, en su obra “Sobre la Paz Perpetua” (1775), postuló la importancia de este principio para las relaciones pacíficas entre Estados. (Kant, 1775). Y los más importantes, aquellos que lograron los mayores intereses económicos, establecieron las legaciones respectivas. Sin embargo, todo ello dista de las actuales relaciones diplomáticas, puesto que la figura del diplomático estaba pobremente tratada en el derecho internacional de la época. Además, el personal que ejercía las funciones en la Embajada del reino, actuaba en nombre del soberano, un hecho que cambiará radicalmente a fines del siglo XVIII. Es pues, desde 1648, cuando comienza a gestarse el actual derecho diplomático y consular.

El Tratado de Westfalia es importante también por otros aspectos. Por ejemplo, reconoce la libertad de credo de cada soberano, estableciendo un principio de no injerencia en asuntos internos de un Estado a otro y reconociendo de esta manera la figura jurídica de la soberanía nacional del Estado.

Cabe destacar que el Tratado cuenta con un mecanismo de prevención de conflictos en los territorios alemanes de la época. Una de las cláusulas establece la no fusión entre dos Estados alemanes ante el veto del rey de Francia o su homólogo sueco. Es decir, tenía un mecanismo que impedía una alteración sustancial teórica del equilibrio de poderes entre los Estados alemanes. Kenneth N. Waltz y otros muchos autores hablaron, en sus diferentes obras, del balance y equilibrio de poderes como un elemento central de las relaciones entre Estados. Esta cláusula sigue vigente, entre 1648 y 1806, cuando se disuelve el Sacro Imperio Romano Germánico. Aunque Richelieu

había fallecido en 1642, seis años antes de la firma de este Tratado, supone la confirmación de sus tesis políticas puestas en práctica y el pleno ejercicio de la potestad de la soberanía fundada en “La raison d’Etat”. Ante este concepto, tanto de interés nacional como prioritario para el Estado, la diplomacia juega un papel limitado para los postulados del realismo político: *“Vimos que la paz internacional no puede mantenerse por vías de la limitación de la soberanía nacional, y hemos atribuido las razones de esta imposibilidad a la propia naturaleza de las relaciones entre las naciones. Concluimos entonces que la paz internacional procuraba mediante la transformación de la sociedad actual, integrada por naciones soberanas, en un estado mundial, es imposible dadas las condiciones morales sociales y políticas que prevalecen en nuestro tiempo. Si dicho Estado mundial es inalcanzable en nuestro mundo, pese a ser indispensable para la supervivencia del mismo, se hace necesario crear las condiciones bajo las cuales no sea imposible ya desde un comienzo el establecimiento de un Estado mundial. Sugerimos, por lo tanto, y como primer requisito para el surgimiento de tales condiciones, la moderación y reducción de aquellos conflictos políticos que en nuestro tiempo ponen a las dos superpotencias una contra otra y traen a nuestra memoria el espectro de una guerra apocalíptica. A este método para establecer las precondiciones de una paz permanente lo denominaremos paz por medio del ajuste, su instrumento es la diplomacia”* (Morgenthau, 1986). Es decir, la diplomacia juega un papel en la reducción de las incertidumbres en un sistema de Estados y en la resolución de conflictos.

En definitiva, el Tratado de Paz de Westfalia constituye el primer intento de coordinación internacional de la Europa Moderna. Debido a su carácter innovador, supuso la apertura hacia una serie de nuevas realidades completamente desconocidas hasta la primera mitad del siglo XVII. De hecho, es cuando se empezó a hablar por primera vez del derecho público europeo. El tratado es también la aparición del Estado como comunidad política independiente reconociendo el derecho a existir entre ellos. En cualquier caso, al margen de sus limitaciones y a pesar de que la Paz de Westfalia no logró terminar con todos los enfrentamientos existentes en Europa en 1648, lo cierto es que su espíritu siguió vigente en los acuerdos posteriores, como en la Paz de los Pirineos (1659) o en la Paz del Norte (1660 y 1661), que pondrían fin respectivamente

al conflicto hispano-francés y a las guerras en el Báltico. Pero, de acuerdo con lo dicho, es el Tratado el que constituye el punto de partida del nuevo orden internacional.

### **1.1.3. Del Tratado de Westfalia a 1914**

Entre 1648 y 1789, a pesar de los avances conseguidos a través del Tratado de Westfalia en materia de política exterior, surgieron multitud de conflictos bélicos entre los Estados europeos, especialmente en el occidente y norte de Europa. El conflicto bélico del imperio napoleónico cambió la historia y generó una importante transformación en la diplomacia. En este sentido, cabe resaltar el proceso de paz del Congreso de Viena de 1815, cuyo objetivo fue poner fin y evitar guerras a escala continental como las que se habían dado hasta entonces. En consecuencia, se restablecieron algunas fronteras y aseguraron el principio de legitimidad del soberano, previendo mecanismos de intervención cooperativa entre los Estados. Fue un salto cualitativo en las relaciones diplomáticas hasta la fecha, pues estableció una cooperación institucionalizada. Un ejemplo de ésta podría ser la que se refiere al apoyo del soberano legítimo enviando fuerzas de apoyo, llamadas “Los Cienmil Hijos de San Luis”. Y otro ejemplo puede ser el Congreso de Viena, que dio origen a una sociedad internacional, entendida como tal, debido a los mecanismos de cooperación.

En el siglo XIX entre los años 1815 y 1914 no surgió ninguna guerra en Europa que implicase a todas las potencias a la vez, tras las guerras napoleónicas, si exceptuamos a la guerra de Crimea de 1864, que sin embargo no tuvo una envergadura como la de las guerras napoleónicas o la Primera Guerra Mundial. Cabe destacar conflictos entre Estados a nivel bilateral como las guerras de unificación de Alemania, en especial la guerra Franco-Prusiana de 1870, así el expansionismo colonial por la fuerza de potencias como Inglaterra y Francia, por ejemplo Francia en México, Argelia e Indochina, etc.

En el siglo XIX se registraron una multitud de congresos y conferencias con el fin de evitar conflictos. El Congreso de Berlín (1878) y la Conferencia de Berlín (1884)

son dos claros ejemplos de los esfuerzos por el mantenimiento de la paz en este siglo. Tras la victoria rusa frente a los Otomanos, estos se vieron obligados a realizar las mayores concesiones que exigió el Imperio Ruso. El Reino Unido, Imperio Austro-Húngaro y las demás potencias, ante una alteración sustancial de los equilibrios en los Balcanes, convocaron un Congreso en Berlín donde Rusia se vio obligada a revisar el Tratado de San Stefano con el Imperio Otomano. Es, pues, un buen ejemplo de resolución de controversias, en este caso surgidas al fin de la guerra ruso-turca. Evidentemente, que Rusia aceptase unos nuevos términos con los otomanos viene de la determinación de Inglaterra por llegar incluso al empleo de la fuerza directa en caso de no acceder a la revisión. No obstante, no se dio el conflicto y hubo una resolución pacífica respecto a los intereses de unos y otros. Además, en la Conferencia de Berlín las potencias europeas se repartieron África, evitando de esta forma nuevos conflictos, aunque desaparecieron posteriormente prácticamente del todo, aclarando la delimitación geográfica del área de influencia de cada potencia. Desde entonces, no surgieron guerras en África entre las potencias europeas que se la repartieron, hasta la llegada de la Primera Guerra Mundial.

En cambio, en Asia el panorama fue bien distinto, pues había mucha competencia entre las potencias europeas. Al respecto, cabe recordar la primera guerra sino-japonesa y el Tratado de Shimonoseki, firmado en marzo de 1895. Las severas condiciones impuestas a China provocaron el recelo en los rusos, que fueron los aliados de los franceses y un gran apoyo para los alemanes. Todo esto desembocó en la Convención de Beijín, llevada a cabo en noviembre de 1895, donde los japoneses reformularon sus exigencias a los chinos, cediendo de esta forma a las presiones rusas. En este caso, tenemos otro ejemplo de convención entre Estados con el fin de evitar una confrontación armada. Hay que señalar, sin embargo, que en 1905 se declara la guerra entre Rusia y Japón, un conflicto cuya victoria fue para los japoneses tras la batalla de Tsushima, favoreciendo la preocupación de Rusia por ordenar sus problemas internos frente a los asuntos externos.

Desde el punto de vista de Waltz hace una distinción entre el ordenamiento jurídico interno de los Estados y el orden internacional, sin que estén sujetos a un



ordenamiento de obligado cumplimiento al no existir una autoridad internacional con capacidad coercitiva según Waltz, aunque existe un sistema de imperios jerárquico y anárquico que imponen su voluntad en el mundo. Es decir, los Estados siguen determinando el orden internacional por encima de los regímenes en los cuales participan, con respecto a la Unión de Europea y su teórica supranacionalidad como organización, según se argumenta en *“The representatives of states negotiate regulations in the European Commission. The Single-Market Act of 1985 provided that some types of directives would require less than unanimous vote in the Council of Ministers”* (Waltz, 2008, p 239). En consecuencia, y basándonos en esta visión, queda claro que el gobierno ruso priorizó sus asuntos internos por mera supervivencia antes la Guerra Ruso-Japonesa de 1905. En este caso, la supervivencia del Estado resultó prioritaria.

El sistema de equilibrio del poder en la Europa del siglo XIX cambió radicalmente entre el comienzo y el fin de este siglo XIX. El auge británico, la unificación alemana e italiana, el expansionismo ruso, la decadencia de Austria y Francia y el Imperio Otomano dibujaron una Europa bien distinta a la del comienzo del siglo. Por otra parte, aparecieron dos nuevas potencias emergentes no Europas: Japón y EE.UU. Con todo ello se fueron generando nuevos conflictos soterrados que, finalmente, desembocaron en la Primera Guerra Mundial. Si bien la diplomacia, como hemos visto, jugó un papel importante evitando algunos conflictos, también se vio incapaz de frenar el estallido de la Primera Guerra Mundial.

#### **1.1.4. El Tratado de Versalles y la Sociedad de Naciones**

Al inicio del siglo XX, en la Conferencia de París (1919) se firmó el Tratado de Versalles, un documento articulado en quince partes. La primera parte reguló el Pacto de la Sociedad de Naciones (SDN en adelante), una iniciativa del presidente Woodrow Wilson con la que impulsó la creación de una institución en la que participaron todos los Estados con el fin de resolver sus controversias, evitando así el empleo de la fuerza. Una iniciativa calificada como el primer capítulo de la diplomacia preventiva según Bedjaoui *“when at the end of World War I, President Woodrow Wilson expended so*

*much imagination and effort in launching the League of Nations – the first universal organization for peace – and then gave the world his celebrated Fourteen Point which I regard as the first chapter of preventive diplomacy”* (Cahill, 2000). El objetivo principal era entonces lograr una diplomacia internacional transparente, equilibrada y no secreta entre los Estados. Es Wilson quien pone en práctica los principios del idealismo político ya teorizados por Kant y otros pensadores siglos atrás. *“Although critics called Wilson a utopian, he believed that organizing international security could be a practical approach to world politics. He knew mere paper agreements and treaties would not be sufficient; organizations and rules were needed to implement that agreements and enforce the rules”* (Nye, 2007). Si reflexionamos sobre este fragmento de la obra *“Understanding International Conflicts”*, de Joseph Nye, podemos afirmar que la visión wilsoniana tiene aspectos prácticos y pragmáticos importantes en su concepción y no meramente utópicos o teóricos.

Sin embargo, el intento de crear una organización eficaz en la resolución de conflictos tuvo un primer bache que solventar, al no ratificar el Congreso el ingreso de EE.UU. en la Sociedad de Naciones. No obstante, fue creciendo en Estados miembros con la incorporación de Austria en 1920, de Alemania en 1926 y de Turquía y la URSS en 1934 (aunque ésta última renunció a su participación cuando se adhirió Finlandia en 1940). Sin embargo, a los cuatro años de su nacimiento, en 1923, la ocupación militar de Francia en la cuenca del Ruhr para exigir el pago de sus reparaciones en cuestiones de guerra, fue la primera afrenta seria que fue incapaz de resolver. No obstante, se le pueden atribuir algunos éxitos, como son los Tratados de Locarno de 1925 y el Pacto Brian-Kellog de 1928, que desarrollaron los postulados de resolución pacífica de las controversias de la SDN y el no empleo de la fuerza.

Por otra parte, cuando la SDN se posicionaba a favor de una de las partes en un conflicto, en más de una ocasión la otra parte rehusaba su participación y abandonaba la organización, como ocurrió por ejemplo en Paraguay en 1934 (en la que la SDN se declaró a favor de los bolivianos, que finalmente fueron derrotados en la Guerra del Chaco por los paraguayos), en Japón en 1933 (que, tras abandonar la SDN, invadió Manchuria donde creó un estado satélite), en Alemania también en 1933 (que, con la

llegada de Hitler a la cancillería, también abandonó la SDN y renunció además a todo lo relacionado con el Tratado de Versalles y el Tratado Naval de Washington) o en Italia en 1935 (cuando Mussolini, tras invadir y anexionarse a Etiopía el 3 de octubre 1935, abandonó también la SDN sin mayores consecuencias). La SDN fue sufriendo una paulatina pérdida de prestigio y legitimidad durante la década de los 30 y, en lo que se refiere al objetivo de mantener la paz en el mundo, tuvo escaso éxito. Su falta de capacidad coercitiva y el poco interés en ella por parte de los Estados, la hicieron prácticamente inoperante ante una nación determinada a desafiarla. Si hubiese que hablar de sanciones a algún país en esta época, desde luego no partieron de la SDN. El ejemplo más claro sería el de EE.UU., que hacía una política exterior independiente de la SDN al no ser miembro de la misma, atreviéndose a sancionar incluso a Japón tras reclamar y ocupar la Indochina francesa en 1941.

No obstante, la SDN fue en cierta medida un laboratorio para descubrir las flaquezas de una organización intergubernamental. Con la invasión de Polonia, en 1939, dio comienzo a la Segunda Guerra Mundial y la SDN tuvo un papel simbólico en el conflicto. Como foro diplomático entre Estados, perdió todo su sentido desde que estalló el conflicto en Europa y más tarde en Asia. Finalmente, la SDN fue disuelta en abril de 1946 y la organización sucesora fue la ONU, la cual se fundamenta básicamente en los mismos principios que la SDN.

#### **1.1.5. La Organización Internacional del Trabajo**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT en adelante) es una referencia obligada en materia de prevención, nacida de la nueva dinámica internacional tras la Gran Guerra. Es una de las primeras organizaciones del sistema internacional que se fundó en 1919, y actualmente cuenta con 187 Estados miembros. La OIT está adscrita como organismo de la ONU, al igual que la FAO y la OMS. Su importancia radica en la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. La organización fue creada como parte del Tratado de Versalles que pone fin a la primera Guerra Mundial, y fue provocada por consideraciones sobre seguridad,

humanitarias y económicas. *“La prevención de conflictos esta captando cada vez más atención a nivel mundial. La eficaz prevención y resolución de conflictos laborales es crucial para mantener relaciones laborales sólidas y productivas. Los procesos de resolución de conflictos ofrecen a las partes interesadas un recurso para la negociación colectiva y para fortalecer las alianzas sociales”* (OIT, 2013). Es decir garantizar la paz social mediante un trabajo regulado jurídicamente en pro del beneficio de todas las partes se antoja clave para la estabilidad no sólo socioeconómica de la población sino también política.

La OIT tiene como principal objetivo el desarrollo y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores a escala global, para ello a lo largo de su existencia ha aprobado una serie de convenios de carácter fundamental en lo referente a sus principales objetivos. Estos objetivos recogidos en sus convenios son: lucha y prohibición de trabajos forzados, derecho y libertad de sindicación, remuneración igualitaria, la no discriminación laboral (género, etnia, credo religioso), edad mínima laboral y lucha contra el trabajo infantil. Es evidente que a escala global los objetivos fundamentales de la organización recogidos en sus convenios están lejos de ser una realidad a escala global en muchos lugares, la principal razón que se puede aducir es que la política laboral es competencia soberana de los Estados y no todos los Estados tienen la capacidad y el interés real de implementar dichos convenios, la OIT carece de capacidad sancionadora ante el incumplimiento de sus convenios por parte de un Estado. Aparte de los convenios que una vez ratificados por el Estado signatario adquieren vigor de tratado internacional. La Conferencia Internacional de la OIT, que es equivalente a la Asamblea General de la ONU es el órgano competente por mayoría de dos tercios (cada Estado miembro tiene un voto) para la aprobación de convenios y recomendaciones, siendo los convenios de obligado cumplimiento una vez ratificados a diferencia de las recomendaciones.

En lo referente al ámbito de prevención de conflictos que es la materia abarcada en este trabajo hay que señalar el papel de mediador de la OIT así como algunas de sus iniciativas en forma de recomendaciones y convenios. La OIT es un tercer actor relevante en materia de conflicto laboral como mediador entre Estado-

empresariado-trabajadores y sindicatos, pero también presta atención a otro tipo de conflictos como los de carácter étnico y tribal desde finales de los ochenta. Para enfatizar el propósito principal de la organización en términos de prevención y su contribución a la paz, cabe subrayar el preámbulo de su Constitución que establece:

*“Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;*

*Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;*

*Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:*

*Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”.*

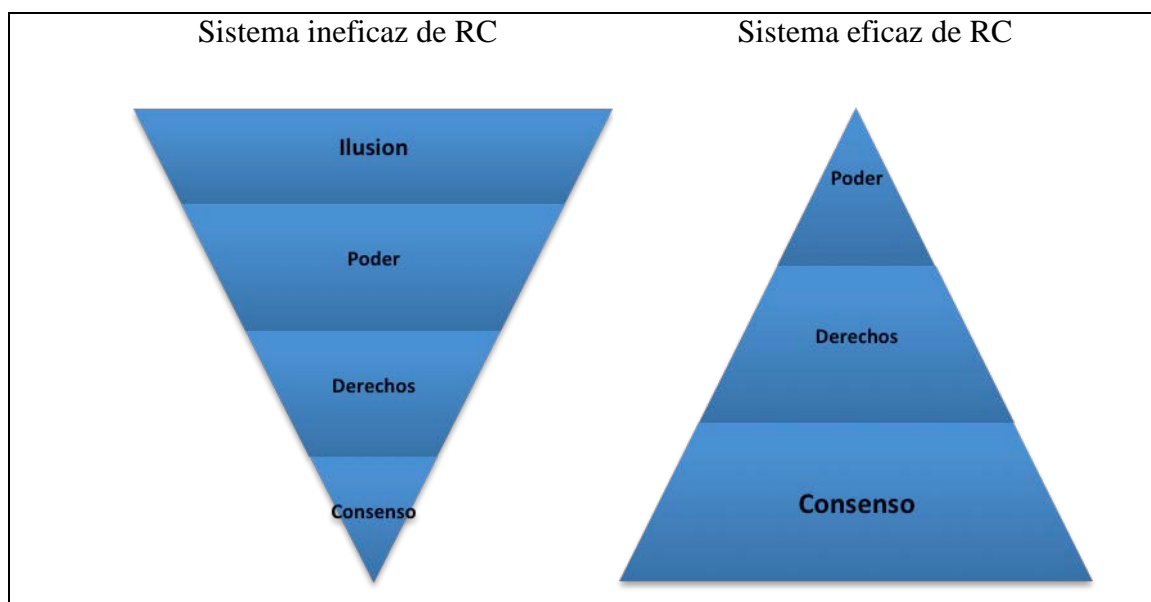
En 1989 la Conferencia Internacional de la OIT aprueba El Convenio 169

sobre pueblos indígenas y tribales<sup>1</sup>, que con una vocación claramente universal opera de manera real sólo en América del Sur, Centro América y Norteamérica, puesto que ha sido ratificado por 22 Estados, siendo sólo España, Noruega, Holanda, Dinamarca, República Centroafricana, Nepal y Fiji los Estados foráneos a las Américas. El reconocimiento y protección que ha aportado a las poblaciones tribales e indígenas en América en estas tres últimas décadas ha sido relevante en el continente americano, debido a que los Estados han desarrollado legislación que protege sus espacios y formas de vida, evidentemente cada país tiene unos condicionantes particulares, no es igual la situación de la Amazonía, que el sur de Chile o Bolivia. No obstante, se da un condicionante común sobre todas estas poblaciones, la presión de la industria agraria, forestal, energética, etc. sobre el espacio físico que habitan degradando el entorno y sus condiciones de vida. Por ello, el “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales” ha supuesto un instrumento útil y eficaz para encontrar soluciones a estos retos potenciando la mediación y arbitraje entre las partes. La Organización plantea dos sistemas de resolución de conflicto laborales con parámetros semejantes con cualquier conflicto conforme al siguiente grafico (OIT, 2013).

---

<sup>1</sup> Señalar que hasta 2007 en que la Asamblea General de la ONU no aprueba *La Declaración sobre los pueblos indígenas* en su sesión plenaria de 2007 El Convenio de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas era la única referencia jurídica internacional en vigor.

Figura 1: Sistema de gestión de conflictividad laboral



Fuente: Elaboración propia basada en el documento de la OIT (2013). Sistemas de resolución de conflictos laborales: Directrices para mejorar el rendimiento.

La OIT apuesta por un sistema de resolución de conflictos basado en el consenso, el arbitraje y la mediación en lugar de la coacción. La pirámide del sistema eficaz de resolución de conflictos otorga mayor peso a la negociación al contrario del sistema ineficaz de RC, que apuesta por unas expectativas fuera de las capacidades reales. En definitiva, la OIT incide en un aspecto fundamental de muchos casos de conflictividad potencial como es el ámbito laboral, si las condiciones de trabajo son degradantes para los individuos y estos se encuentran sin expectativas de mejora en sus vidas, o dicho de otra forma, sus expectativas es un empeoramiento mayor de sus condiciones, el escenario de un potencial conflicto queda servido. En este aspecto la OIT juega un papel relevante, por el contrario tiene una escasa capacidad de influencia en los Estados a tenor de la realidad dada en muchos de ellos en cuanto a la consecución de sus metas. Sin embargo, es un instrumento útil como tercer actor al ser mediador y árbitro, así como lograr consenso entre los Estados; los cuáles deben tener como metas comunes el bienestar laboral y social a nivel global.

### **1.1.6. Creación de la Organización de las Naciones Unidas**

En el caso de la ONU, nos encontramos ante una organización intergubernamental de carácter universal, fundada en San Francisco el 24 de octubre de 1945. A diferencia de su antecesora, EE.UU. la impulsó desde un primer momento y el Congreso autorizó su ingreso en ella, si bien la organización se gestó como tal en la Carta del Atlántico (1941), elaborada por el primer ministro británico Winston Churchill y el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt y los aliados de ambos Estados, con el objetivo de establecer un nuevo sistema de cooperación internacional una vez finalizada el conflicto, que eliminara la amenaza de la agresión y las diferencias sociales económicas en el mundo (Pereira, 1993). Sin embargo, no fue hasta la Conferencia de Moscú en 1943 y la de Yalta en 1945, cuando tomó fuerza la idea de crear una organización internacional que promoviese y asegurase la paz, debido al interés de la URSS por participar en la misma.

En otro sentido, la Conferencia de Potsdam (1945), que versó sobre el reparto y el gobierno de una Alemania ya vencida, se pudo intuir en parte cierto uso de la diplomacia preventiva, ya que se procuró asegurar que Alemania no se convertiría de nuevo en una potencia con capacidad militar ofensiva exterior. Lo cierto es que, a diferencia de su antecesora la SDN, la ONU tuvo en aquella época más capacidad coercitiva y coactiva en caso de necesidad. El Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas pone de relieve los pasos y la escala de las medidas adoptadas en caso de una agresión de un Estado a otro/s, haciendo además hincapié en aquellas acciones que se deberían llevar a cabo si se llegase a hacer uso de la fuerza, debiendo ser éstas proporcionadas y siempre con el objetivo de restablecer la paz.

La ONU se considera como el proyecto más universal que la humanidad ha conocido hasta ahora, sus objetivos son de naturaleza global. A pesar de sus logros, han generado críticas constructivas, así como la aspiración al CS de Estados emergentes y que el CS no refleja el balance de capacidades de los Estados post Guerra Fría. Según algunos autores, la necesidad de adaptarlo al nuevo orden mundial es imprescindible. Una de las críticas más comunes ha sido la que ponía de manifiesto que a pesar de lo



indicado en la Carta, en relación con la igualdad soberana de todos los Estados miembros. El monopolio del derecho de veto por parte de cinco grandes potencias para la sociedad internacional de postguerra, ha generado la crítica a la Organización respecto de una democracia interna e igualdad entre todos sus miembros. Por el contrario, se sostiene que la ONU fue objeto de utilización continua por parte de las dos superpotencias en el contexto de la Guerra Fría, para defender sus intereses individuales o de los Estados que están bajo su influencia, marginándose a las pequeñas potencias de las decisiones consideradas importantes. La inoperante burocracia ya critica por varios autores, así como dudas en su gestión interna, el sistema de veto o la falta de recursos, contribuyeron también a la progresiva pérdida de confianza en la organización (Pereira, 1993).

La primera misión sobre el mantenimiento de la paz en este sentido es la Comisión Especial de la ONU para los Balcanes (UNSCOB), llevada a cabo en Grecia entre los años 1947 y 1952, cuyo objetivo fue consolidar el Estado y el gobierno griego cuestionado su legitimidad por milicias armadas en su territorio. Fue un éxito en sus cinco años de duración. Desde entonces, se han dado muchas intervenciones de la ONU en el mantenimiento de la paz, actuando de manera preventiva ante la certeza de la alta probabilidad de darse un conflicto armado.

La carta de la ONU se puede considerar como uno de los documentos más relevantes después de la Segunda Guerra Mundial, con todo lo que ello implica. Ésta conserva su vigencia histórica pese a los cambios del sistema internacional, y no se avizora ni se concibe un sustituto de carácter global hasta el día de hoy. Al establecerse la Organización, se distribuyeron facultades y atribuciones en el campo de la resolución de conflictos entre los organismos principales, en particular la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia. Asimismo, se le reconoció además un papel a las organizaciones regionales en la tarea de la prevención y la resolución de conflictos. *Destacar que el “Consejo de Seguridad es el lugar en el que se han tomado las decisiones mas trascendentales en la historia de la ONU, imponiendo los cinco Miembros permanentes su criterio a la comunidad internacional”* (Pereira, 1993).

Conforme a la Carta de la Organización, la Asamblea General se vio facultada para recomendar medidas para la solución pacífica de conflictos, invitando a utilizar la mediación y otros métodos, contenidos en el Capítulo VI de la dicha Carta, relativos no sólo a la resolución de conflictos, sino también a la prevención de estos. De igual modo, facilitó la tarea de las organizaciones regionales en el desarrollo de sus capacidades de mediación, incluyendo sistemas de alerta temprana.

El CS a su vez, se vio obligado a definir los medios pacíficos de solución previstos en el Capítulo VI, antes de apelar a los medios de fuerza reflejados en el Capítulo VII de la Carta. Con esto se procuraba buscar una solución mediante la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales (tales como la OEA, la UA, UE etc.) u otros medios pacíficos, afianzando el hecho de que la ONU fue creada para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Cabe mencionar que en caso de fracasar en las recomendaciones y la mediación para evitar el conflicto, el caso pasaría a manos del Consejo de Seguridad, quien debería considerar si habría que emprender acciones coercitivas, es decir, hacer uso de la fuerza como último recurso. No obstante, antes de emplear la fuerza, primero debían llevar a cabo sanciones de carácter económico y diplomático, que en caso de no ser efectivas, el Consejo de seguridad autorizaría el empleo de la fuerza.

A nivel internacional, los mecanismos de resolución de conflictos en la segunda mitad del siglo XX no tuvieron siempre presente las iniciativas propuestas por la ONU. La Conferencia de Bandung (1955) de los países no alineados es un buen ejemplo, ya que en ella se denunció el uso de la fuerza para la imposición de un interés particular de un Estado sobre otro. Centró buena parte de sus postulados en el principio de la no injerencia en asuntos internos como medida preventiva para evitar conflictos entre dos o más Estados. Este hecho surgió en Westfalia (1648), defendido por un filósofo y teórico como Kant y recogido por Wilson en sus Catorce Puntos. Otro ejemplo del siglo XX, en cuanto al rechazo de medidas coercitivas unilaterales entre Estados, es la Conferencia de Helsinki que se dio en tres sesiones: en 1973, 1974 y

1975. De esta declaración surgió posteriormente la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). No ahondaremos en detalles sobre ella, pero sí cabe señalar al menos que en ella primaron los mecanismos de negociación y resolución pacífica de conflictos y controversias de manera similar a la Carta de la ONU entre los signatarios de la declaración.

Hay que señalar que el orden mundial al final del siglo XX sufrió un cambio radical con la desaparición de la URSS. Se dio paso de un mundo bipolar a uno unipolar, dominado por EE.UU., y finalmente a mundo multipolar en el comienzo del siglo XXI por el auge de las potencias emergentes. En consecuencia, debemos diferenciar estos tres periodos recientes en la sociedad internacional.

Esto ha tenido su repercusión en la forma de operar de las organizaciones intergubernamentales, ya sea la ONU a nivel universal o las de carácter más regional. Con la caída de la URSS, surgieron conflictos en lo que había sido su esfera de influencia. Es decir, se da una desorganización del sistema de equilibrio internacional por ausencia de una de las partes, originando nuevos conflictos. A este aspecto, cabría señalar los retos de la sociedad internacional en periodo posterior a la Guerra Fría, en cuanto al mantenimiento de la paz tras la caída de la URSS. Evitar el uso de la fuerza directa en un conflicto ya era un hecho institucionalizado a través de la ONU, y se llevó a cabo en la práctica tanto en la Guerra Fría como después de ésta. Un buen ejemplo de esto es la resolución A/RES/36/83 de la Asamblea General, anexa a la Declaración de Manila. Dicha resolución versó sobre el arreglo pacífico de las controversias, articulando una serie de procedimientos en torno a la negociación directa entre las partes en conflicto, como la mediación de un tercer Estado entre estas partes o la conciliación a través de una comisión internacional legitimada y conforme al derecho internacional. En el caso de la Declaración de Manila, ésta otorga un peso importante a la vía judicial, concretamente a la Corte Internacional de Justicia. Explicitaba en este sentido que no es un acto de enemistad el recurrir a dicha Corte, sino más bien un recurso en el que las partes dirimen sus discrepancias ante un tribunal que se presume imparcial de los intereses particulares.

Debemos fijar nuestra atención en la regulación de arsenales. Tanto la ONU como las organizaciones regionales que después surgieron de ella, la convirtieron en una de sus esencias. En el artículo 26 del Capítulo V de la Carta de la ONU, dejaba a decisión del Consejo de Seguridad el adoptar las políticas adecuadas para la regulación de los armamentos en el mundo, poniendo especial atención a los arsenales nucleares, químicos o bacteriológicos, bien conocidas como armas de destrucción masiva. Si bien la idea de regular y limitar estos arsenales tiene su origen en la SDN y en la política que se llevó a cabo en Europa tras la Primera Guerra Mundial, ésta se retoma nuevamente con la ONU. Un ejemplo claro de esta herencia histórica es lo referido al armamento químico y la Convención de Armas Químicas, organizada en 1993 y en vigor desde 1997, que consistió en una actualización del Protocolo de Ginebra de 1925.

En este sentido, destacar que no solo fue una preocupación exclusivamente de la ONU. Durante la Guerra Fría, tanto la URSS como EE.UU. mantuvieron contacto constante en lo referido a la seguridad desde sus posiciones normalmente enfrentadas. La línea de comunicación directa entre la presidencia de los EE.UU. y el Kremlin fue el llamado “teléfono rojo”. Otra cuestión relevante es la política internacional y de seguridad que desarrollaron ambas potencias, pues ambas trataron de mantener una presencia e influencia más activa que su oponente, existiendo un temor mutuo a la confrontación directa en la que podrían emplear sus capacidades nucleares.

Con todo lo comentado hasta ahora queremos evidenciar que la manera de abordar la seguridad y paz internacional se ha dado de diferentes maneras, más allá de la ONU y de las instituciones internacionales. En este sentido, parece que los postulados más realistas dan importancia al Estado sobre los demás actores, pues tiene un fundamento más sólido en la realidad. Un ejemplo es la Doctrina de la Contención de los EE.UU. con la URSS, cuyo efecto práctico fue potenciar la disuasión nuclear para evitar un conflicto a gran escala.

No es preocupación exclusiva de la ONU la regulación y el uso de armamentos. Para aseverar esta afirmación, podemos hacer referencia al Tratado de no proliferación (TNP) firmado en 1968, que limitó el monopolio del arma nuclear a

quienes ya habían detonado una, además de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Evidentemente, su éxito fue relativo, pues a los cinco miembros del CS debemos sumarles otros como la India, Pakistán e Israel. Sin embargo, cabe plantearse si, en caso de no existir el TNP, ¿serían sólo estos tres Estados (India, Pakistán e Israel) los únicos, aparte de los cinco del Consejo, en disponer de este tipo de arsenales? Aunque sea difícil de responder, pues apoden existir otras posibilidades, el éxito del TNP radica en que lo firmaron y ratificaron casi todos los estados soberanos del mundo.

Se podría hacer referencia también a los acuerdos y tratados bilaterales soviético-estadounidenses y luego ruso-estadounidenses en la reducción de sus arsenales nucleares. A escala mundial, la regulación del empleo del armamento moderno ha sido una cuestión de capital importancia en la reciente historia diplomática. Al TNP habría que añadir otros tratados como la Convención sobre Armas Biológicas (1972), la Convención de Ottawa (1997) y los tratados regionales de no proliferación nuclear. La Convención de Ottawa se llevó a cabo bajo la dirección de la entonces nueva Secretaria General de la ONU, Kofi Annan, quien accedió a su cargo en el año 1996. Annan, si bien no muestra el mismo interés que Pérez Cuéllar o que su sucesor Ban Ki-Moon en lo que respecta a la institucionalización por parte de la ONU de los mecanismos de resolución de conflictos, controversias y contenciosos, tuvo que afrontar retos importantes en este sentido, como el conflicto de Kosovo, en que no hubo espacio para las labores de mediación de la ONU, lo cual provocó que no pudiera evitar que estallase. Otro ejemplo a destacar, en este caso exitoso para Kofi Annan, fue el contencioso por la península de Bakassi entre Camerún y Nigeria. Este conflicto quedó cerrado en parte gracias a la labor de Annan, que apoyó con firmeza la sentencia de la CIJ de 2002, que otorgaba la soberanía al Camerún de la península. Nigeria, negándose a acatar dicha sentencia, no retiró su presencia militar en un primer momento y la ONU se vio obligada a advertir su intención de aplicar sanciones en caso de no acatar esta sentencia. Finalmente, tras cuatro años de parálisis en el contencioso, Annan reunió a los presidentes de Nigeria y Camerún en 2006, consiguiendo que los nigerianos finalmente se retirasen de la península y reconocieran la soberanía camerunesa.

En consecuencia, tenemos un desarrollo del Derecho Internacional Publico en

la última parte del siglo XX muy amplio en lo referido a la regulación de armas, conforme a los tratados enunciados anteriormente, que implican a la mayoría de los Estados soberanos. Todo ello fue posible gracias a la experiencia pasada, sin duda. Así como a principios y mediados del siglo XX, tanto la SDN como la multitud de tratados de regulación y limitación de armas fracasaron, en la segunda mitad del siglo XX en realidad no asistimos a choques bélicos de la magnitud de las dos guerras mundiales anteriores. Sin embargo, cabe destacar que hasta la disolución de la URSS, los arsenales y unidades de los implicados, así como el gasto en defensa, eran propios de una movilización general de guerra. Mientras tanto, en la historia del campo diplomático en el siglo XX, observamos un panorama diferente. La intención siempre declarada fue la reducción del arsenal y su regulación.

Los tratados de reducción y regulación de las armas, así como su cumplimiento, fue una parte significativa para valorar y definir la diplomacia de la prevención del conflicto. En consecuencia, los tratados son conclusiones con frecuencia de amargas experiencias pasadas que procuran que no se repitan. No obstante, y tal como queda planteado, los tratados de derecho internacional, en lo referido a la prevención del conflicto, son un objetivo primordial en la diplomacia, dentro de un sistema dinámico y en constante evolución.

La dinámica surgida en 1945 se truncó con la caída del Muro de Berlín. Con la explosión de la URSS en el panorama internacional y el repliegue norteamericano, surgieron focos de inestabilidad en la década de los 90. Un ejemplo de ello es la Guerra de los Balcanes en Yugoslavia, con dos fases bien diferenciadas: la primera, de 1991 a 1995, en la que se desintegraron las federaciones de la República de Yugoslavia, y la segunda, entre 1998 y 2001, en la que las regiones del sur de la República Serbia tuvieron una mayoría albanesa. En este sentido, la sociedad internacional se mantuvo en alerta. Tras el genocidio de los tutsis en 1994, se comenzó a replantear el concepto de la no injerencia en los territorios de un Estado soberano, salvo en ciertas ocasiones, por ejemplo si se está llevando a cabo una masacre sistemática de un grupo poblacional determinado. En base a ello, el segundo periodo de desintegración de Yugoslavia, convertida en la República de Serbia a partir de 1999, sirvió para evitar un genocidio.

Se solicitó la intervención militar por parte de los principales Estados de la OTAN, provocando la independencia de Kosovo en cuanto a Serbia. Y así es como se acuñó un nuevo concepto jurídico sobre la responsabilidad y protección, como método para justificar la intervención sobre el suelo de un Estado soberano al que se le reconoce como tal, sin dejar de atisbar ciertas contradicciones. Se trata de un nuevo método respecto a los tratados históricos anteriores que propugnaban y respetaban el concepto de soberanía. Éste es un debate muy recurrente en la actual diplomacia, pues definir el concepto en términos que no favorezcan a las partes enfrentadas, sería la mejor manera de que resultase útil para las poblaciones sujetas a persecución.

De esta última parte podemos extraer algunas conclusiones. La primera es que la evolución de los términos diplomáticos se ha ido adaptando conforme a las condiciones dadas. Una segunda es que los Estados siguen teniendo el peso decisivo en cuanto a las decisiones políticas internacionales y sobre cómo definir y reglamentar su derecho. En este sentido, cabe destacar la Decisión 44/415 de la Asamblea General de la ONU, del 4 de diciembre de 1989, en la que se fundamentó la Declaración de Manila de una década antes, mediante la cual la ONU institucionalizó las comisiones de mediación y los buenos oficios en su seno, conforme a los principios de su Carta fundacional, en el arreglo pacífico de controversias. El ex-Secretario de la ONU, Ban Ki Moon, se mostró siempre entusiasta en potenciar este tipo de diplomacia preventiva, tal y como supo destacar en su exhaustivo informe de 2011, en el que hizo un análisis de las diferentes misiones de paz de la ONU, pasadas y recientes, destacando los éxitos logrados, como aquellos que se lograron a pesar de los medios tan escasos con los que contaban, en comparación con los resultados obtenidos en muchas de estas misiones. Moon instó al Consejo de Seguridad a convocar un encuentro de alto nivel para potenciar y fortalecer la diplomacia preventiva en la ONU, encuentro que el Consejo finalmente apoyó. Es importante señalar que en junio de 2011, la resolución aprobada por el consenso de la Asamblea General propuso el refuerzo de la institución en mediación y resolución de controversias. La tercera y última conclusión que podemos extraer es que la organización en su preámbulo marcó unos objetivos, como el de crear condiciones bajo las cuales se puedan mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, un elemento clave en el marco de

la diplomacia preventiva. De ello se desprende que la diplomacia preventiva, con sus éxitos y sus debilidades, no haya caído en olvido en la actualidad.

En definitiva, el concepto de diplomacia preventiva fue atribuido al Dag Hammarskjöld, segundo general, que la consideraba como un medio para llenar el vacío de poder entre los protagonistas de la Guerra Fría y los bloques occidentales y soviéticos. La ONU tuvo el mérito de evitar el avance de muchos conflictos globales a lo largo de su historia, a diferencia de otros procesos de consolidación de paz en los siglos pasados. Como reconoció Kofi Annan durante su mandato, junto a los aciertos hay bastantes fracasos e inercias que deberíamos superar. Las relaciones interestatales deberíamos situarlas en sus correspondientes ámbitos, si bien siempre se pueden extraer analogías, siendo las que determinen la dirección en la que se van a llevar a la práctica.

La materia de este estudio estará sujeta a las inercias heredadas que hemos expuesto en el contexto histórico. Por ello, aunque el objetivo sea definir un nuevo término, su origen histórico estará presente y subyacerá a la hora de desarrollarlo.

#### **1.1.7. Debate académico contemporáneo sobre la diplomacia preventiva**

El debate académico se hace en función de la adscripción geográfica de algunos autores contemporáneos en relación con la diplomacia preventiva y se han dedicado al estudio sobre la prevención de conflictos. Analizar el aporte de autores de cada región nos aproxima mejor al carácter transversal de la diplomacia preventiva en la actualidad. Así, pues, se pretende analizar el aporte de los autores no solamente a nivel general sino también al nivel regional debido a la a la idiosincrasia de cada región en particular. El debate se orienta desde una visión geográfica que permite analizar la diplomacia preventiva desde el punto de vista de los autores de cada región, los cuales tienen mayor conexión en la materia de prevención de conflicto de cada una de las regiones.

Al final de la Guerra Fría la diplomacia preventiva ha adquirido una mayor



importancia. El concepto se ve ampliado por las acciones llevadas a cabo en cuestiones de prevención durante las últimas décadas, mediante misiones de paz, programas de desarrollo, la alerta temprana y la gestión de conflictos, los instrumentos de prevención de conflictos han ido evolucionando y apareciendo nuevos. Estas actuaciones están implementadas desde las organizaciones públicas, internacionales y regionales, los Estados y las ONG, (actores estatales y no estatales). Por ello, en este apartado abarcaremos autores y publicaciones actuales con el fin de situar el debate académico contemporáneo en lo que respecta a la diplomacia preventiva.

Al inicio del siglo XXI, la diplomacia preventiva se entiende como la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas y métodos diplomáticos y operacionales, con el consentimiento de los actores implicados, para la detección de los posibles conflictos y la gestión y negociación pacífica de las disputas e ideas opuestas, promoviendo así la convivencia para una paz consolidada.

Mohammed Bedjaoui, exministro argelino y Presidente de la CIJ, destaca que la diplomacia preventiva de hoy en día requiere la participación de todos los actores para distanciarnos de nuestros intereses inmediatos, *“to sanction sacrifices in human life and money. Preventive diplomacy is more than ever needed to save our world”* (Cahill, 2000). Bedjaoui va más allá de la definición académica, comparando la diplomacia preventiva con la medicina, cuyo propósito es prevenir las enfermedades antes de que ocurran. Para él, el concepto de la diplomacia preventiva no es una intervención contemporánea, sino que está siempre o casi siempre presente en todas las sociedades humanas, una cuestión que ya hemos recalcado y seguiremos tratando en este trabajo de investigación. Desde este punto de visto a dicho jurista y diplomático transmite que la paz es anhelo universal de todos los seres humanos, en este sentido, se acerca a la corriente cosmopolitana con respecto al anhelo universal del hombre por la paz, no obstante, se trata de un diplomático de dilatada trayectoria, postula que la diplomacia preventiva necesita de instituciones internacionales fuertes y legitimadas para las partes en controversia, desde este enfoque se le podría considerar adscrito a la corriente institucionalista. Bedjaoui postula que como mecanismo preventivo de conflictos un papel importante es el factor económico-comercial; pone de ejemplo las negociaciones

comerciales entre Estados como un mecanismo de la diplomacia preventiva, pues la interdependencia surgida del comercio es similar en cierta medida a los matrimonios dinásticos, en cuanto a que implican y comprometen a las partes gobernantes: *“Those nations favor the eventual emergence of a friendly political forum; they propel into power men likely to serve their interest in the future”* (Cahill, 2000). Bedjaoui califica estas acciones, que entre sus efectos minimiza el riesgo de conflicto, como estrategia preventiva.

Para evidenciar lo importante de la política de prevención de conflictos en la historia, creemos que es Cahill uno de los que mejor lo define: *“To give a princess in marriage to a neighboring monarch, to make a political and military alliance between two or more monarchies, to exchange one portion of territory for another, to conclude a treaty of one kind or another, were different ways of safeguarding national interest and perpetuating advantages”* (Cahill, 2000). Asimismo, afirmó que este enfoque en otra época no era exclusivamente para mantener una paz regional, sino también para lograr sus propias ambiciones, denominando a esta concepción de práctica diplomática preventiva como diplomacia preventiva tradicional. Este tipo de diplomacia no está vigente en la actualidad, aunque tampoco está desaparecida del todo, pues sigue llevándose a cabo entre algunos Estados modernos.

Si bien la diplomacia preventiva tradicional tiene ya un largo recorrido como concepto en la historia, en el contexto actual es un concepto novedoso desarrollado en las últimas décadas como *“The maintenance of world peace occupies an essential place in it; in principle, the systematic pursuit of immediate selfish national interest is banished therefrom, and the basic constituents of this contemporary preventive diplomacy are based on the universality and global nature of problems”* (Cahill, 2000). La diferencia entre una diplomacia y otra no puede ser más radical en sus fundamentos, pues la tradicional se concibe con mecanismos o acciones que pretenden defender un interés particular en una época concreta, mientras que la actual se concibe con un objetivo universal e intemporal.

Podemos presuponer que el hecho de que el mundo se conciba como un *petit*

village en base al fenómeno de la globalización, potencia una creciente interdependencia entre los Estados. En muchas ocasiones, los problemas mundiales tampoco tienen límite en el ámbito meramente estatal, por lo que se implica a cierto número de países en problemas de carácter general y universal que hay que afrontar conjuntamente. *“Pollution does not respect maritime or land boundary delimitations. The economies of all countries are heavily depended on the world economy. Weather does not stop at national boundaries. The world financial and stock market system recognizes no national sovereignty over specific geographical area”* (Bedjaoui, Cahill, 2000). Para el ex Presidente de la CIJ, la guerra ya no es en derecho internacional contemporáneo, sino una competencia exclusiva de los Estados. Queda prohibido recurrir a la guerra en situación de conflicto salvo en legítima defensa, según el Artículo 2 del párrafo 4 de la Carta de la ONU, queriendo evitar con ello todo tipo de confrontación, ya sea pacífica o violenta, debiendo prevalecer siempre la mediación como única vía admisible. Es una misión que debe implicar la participación de una variedad de protagonistas: *“from the statesman to the businessman, from the journalist to the international organization. World public opinion is itself concerned, and should be even more concerned, given what is at stake in the achievement of peace”* (Bedjaoui, Cahill, 2000). Para que los actores sean conscientes y dispongan de información, así como crear conciencia en la opinión pública internacional, el periodismo en libre ejercicio y plural es la pieza clave en el impulso y desarrollo de las acciones diplomáticas en prevención o solución de un conflicto.

Bedjaoui, desde el punto de vista teórico, subscribe un régimen internacional esencialmente kantiano para fomentar la paz y el desarrollo. En sus palabras, *“prevention of conflicts is a moral imperative in today’s world, its humanitarian necessity in order to save lives. It is an economic necessity both for the country of the exorbitant price of war and postwar reconstruction. It is a political credibility of international cooperation, in particular for the United Nations”* (Bedjaoui, Cahill, 2000). De esta forma, liga el desarrollo humano a la justicia internacional y a su aplicación efectiva, marco en el cual, mediante reglas conocidas por las partes, éstas pueden resolver sus controversias.

El politólogo japonés Satō Hideo, profesor de RR.II. en la Universidad de Tsukuba de Japón y especialista en estudios de prevención de conflictos, destaca que a finales de la Guerra Fría hubo un cambio histórico en los acontecimientos de las RR.II., con el que se inició un periodo de paz estable entre las grandes potencias mundiales. La posibilidad de una guerra a gran escala está siempre presente, pero con el fin de la Guerra Fría las probabilidades de que se volviera a repetir decrecieron notablemente. (Satō, 1999). Sin embargo, actualmente los conflictos internos, regionales, étnicos, religiosos, etc., son las mayores amenazas para que la paz desaparezca, siendo necesario el respaldo de la comunidad internacional para evitarlo, en opinión de Sato Hideo. Conocedor de la realidad internacional se muestra partidario al igual que Bedjaoui de unas instituciones internacionales reforzadas en sus capacidades en este sentido, es un autor también que se puede adscribir a la corriente institucionalista.

Las últimas décadas han estado marcadas por el surgimiento de nuevos tipos de conflictos regionales a menor escala y por la tendencia hacia la internacionalización. Han surgido a menor escala porque no han existido dos bloques contrapuestos que avalen materialmente en abundancia a una parte en el conflicto. La internacionalización de los conflictos se debe a la vulneración de los Derechos Humanos (DD.HH.), algo que no debería ocurrir al menos en aquellos países que se acogieron a la Carta de la ONU, comprometiéndose a acatar y a hacer efectivos estos derechos.

Entre los elementos de mayor impacto en la internacionalización de un conflicto hay que mencionar la migración, el desplazamiento forzado, la trata de seres humanos, etc. La transformación de los conflictos internos y regionales en internacionales es irrefutable y la Comunidad Internacional reconoce la necesidad de desarrollar nuevas estrategias y mecanismos para identificar y prevenir los diferentes focos de conflictos. Por ello, al poco de terminar la Guerra Fría, en 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros del Consejo de Seguridad plantearon unas recomendaciones para reforzar las capacidades de la ONU en el marco de la diplomacia preventiva, así como en el mantenimiento y restablecimiento de la paz, recogidas por Boutros-Ghali en su innovador informe “Un Programa de Paz”. Dos años más tarde, en 1994, la organización dio a conocer el plan *Nacional Security Strategy of Engagement*

*and Enlargement*, enfatizando la diplomacia preventiva como el mecanismo para resolver las diferencias, reducir las tensiones y desactivar los focos de conflictos, antes que se desemboquen en una crisis o ésta se agrave.

Satō Hideo, con la colaboración de otros autores japoneses y especialistas en el campo de la prevención, a pesar del reconocimiento aparente de la diplomacia preventiva por parte de los Estados e instituciones internacionales, hizo una crítica a sus postulados, pues millones de personas murieron a causa de los conflictos violentos, provocando también millones de desplazados desde el fin de la Guerra Fría. Se trató de una crítica con un objetivo constructivo en realidad, pues el camino en el desarrollo de mecanismos internacionales en prevención de conflictos no es una vía ya finalizada. Por ello, Satō planteó nuevos enfoques, entre los que previó una reforma del sistema de la ONU, fortaleciendo las capacidades de los mecanismos de la diplomacia preventiva. Otras recomendaciones fueron potenciar los mecanismos de consolidación de la paz postconflicto, valorar el principio de autodeterminación en caso de conflicto étnico, llevar a cabo una gestión de los desplazados y refugiados, reconceptualizar las comunidades de seguridad y compartir el poder para un compromiso común, y cohesionar los derechos humanos con la democratización como idea de progreso y paz. Junto a la arquitectura internacional actual, Satō entendió que sus recomendaciones eran una evolución del sistema en sí.

Kikawa Gen, uno de los autores, junto a Sato, de la obra “*Containing conflict; cases in preventive diplomacy*” (1999), hizo algunas observaciones, como que la cooperación internacional posterior a la Guerra Fría para prevenir un conflicto no ha tenido en ocasiones una respuesta de solución al conflicto. Al igual que Satō Hideo y Bedjaoui apuesta por una arquitectura internacional multilateral y cooperativa reglada en el seno de instituciones internacionales. Ejemplo de ello han sido las acciones diplomáticas en las situaciones catastróficas que tuvieron lugar en Ruanda, Oriente Medio, Yugoslavia y muchas otras regiones del mundo en el siglo XX. Observó, desde un punto de vista clínico, que se le ha ido dando mayor importancia a prevenir antes que curar, tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. En consecuencia, teóricamente resulta más fácil y menos costoso detener un conflicto cuanto menos evolucionado se

encuentre, pues resulta obvio que la disputa más costosa de solucionar será siempre aquella que suponga un conflicto armado de alta intensidad. Por ello, Kikawa subraya que los actores deben intervenir mediante mecanismos a través de dos vías: una de corto alcance, que se puede calificar como diplomacia preventiva a corto plazo “*light preventive diplomacy*” y otra de largo alcance, denominada diplomacia preventiva a largo plazo “*deep preventive diplomacy*” (Kikawa, 1999).

La diplomacia de corto alcance tiene por objeto prevenir y contener una crisis, antes de que se convierta en un conflicto armado, mediante acciones diplomáticas, enviados especiales, misiones de paz (incluida la labor de algunas mediaciones privadas, cuyas actuaciones son prácticamente idénticas a las que prioriza la ONU en situación de conflicto), etc. Al mismo tiempo, la diplomacia preventiva también debe ser un mecanismo de largo alcance, pues de esta forma se puede abordar las causas profundas de los conflictos a través de diversas acciones, como el fortalecimiento de la democracia, el imperio de la ley, la construcción de una sociedad civil más fuerte y el monitoreo de los derechos humanos fundamentales. “*If preventive diplomacy addresses only the immediate triggers of a conflict, the deeper causes may simply reemerge in a new and different of violent conflict.*” (Kikawa, Satō, 1999). Desde el punto de vista académico, Kikawa y Satō comparten las líneas del institucionalismo liberal anglosajón, al que desde luego no dejan exento de crítica para su mejora, lo cual enriquece sin duda los objetivos y metas de esta línea de pensamiento.

Los conflictos de carácter étnico han sido ejemplos claves para Kikawa, que desde su punto de vista histórico, los considera inevitables, por lo que precisamente por este motivo deben de ponerse los medios necesarios para su prevención, como por ejemplo la alerta temprana ante conflictos latentes, que son aquellos que deben vigilarse constantemente y con mayor ahínco.

A lo largo de la historia, muchas explicaciones convencionales de los conflictos étnicos resaltan la existencia de una marcada tensión y odio entre distintos Estados, partiendo de las diferencias tan profundas que se fueron creando y, a la vez, conteniendo durante años, a veces por regímenes autoritarios, por ejemplo. De hecho,

resulta extremadamente difícil desarrollar acciones de prevención en un país que ha sido objeto de violencia étnica en un régimen autoritario. Posteriormente al conflicto, la tensión étnica se mantiene después durante un largo tiempo, sin poder afirmar nunca que la situación es de absoluta estabilidad. La constante animosidad generada por las violencias ha creado tensiones subyacentes que pueden entrar en erupción en cualquier momento. En este sentido, el internacionalista Kikawa, por un lado, apuesta por una prevención diplomática a largo plazo que aborde los conflictos desde su raíz, proyectando el Estado de derecho, la democratización y el monitoreo de los derechos humanos, entre otras acciones (a pesar del escaso éxito obtenido con ella en el caso de Bosnia-Herzegovina y Croacia, que no lograron los resultados esperados), y por otro lado también hace hincapié en el error al recurrir a la diplomacia preventiva a corto plazo en el caso de la extinta Yugoslavia. Una vez más, el autor japonés es crítico con los resultados prácticos de las iniciativas internacionales en la gestión de conflictos

En definitiva, el autor subraya la importancia de la implicación de terceros actores (*acteur non-etatique*) en la prevención de conflicto: *“Learning from the experience of failed preventive diplomacy, it is also evident that these actions must be closely coordinated among the third parties participating in the preventive effort”*. *Because the effective preventive diplomacy requires not just a strong enough combination of carrots and sticks, but also the use of a variety of actions and instruments to address the many facets of dispute.*” (Satō, 1999). Esta afirmación se considera fundamental en cuanto a la seguridad de las partes en un conflicto respecto a una gestión internacional lo más imparcial posible, con lo cual se genera confianza por todas las partes en conflicto, favoreciendo la posibilidad de una mediación entre ellas.

Por otra parte, el internacionalista Michael S. Lund defiende la efectividad de un tercer actor imparcial: *“Mediation and other forms of third-party conflict intervention are likely to be more effective when many of the conditions of advanced conflicts are absent: the issues in dispute are fewer and less complex; conflicting parties are not highly mobilized, polarized, and armed; significant bloodshed has not occurred, and thus a sense of victimization and a desire for vengeance are not intense; the parties have not begun to demonize and stereotype each other; moderate leaders*

*still maintain control over extremist tendencies; and the parties are not so committed that compromise involves a significant loss of face*” (Lund, 1996). A diferencia de Kikawa, que descarta esta fórmula en los conflictos armados de alta intensidad, pero observa que es de gran utilidad en un escenario prebélico. No obstante, otro posible actor importante en el que podríamos pensar es en la diplomacia vaticana, la cual abordaremos más adelante, pues el debate de la utilidad de otros actores y el alcance que tienen es relevante en el estudio sobre la prevención y resolución de conflictos a través de la diplomacia.

Lund, define la prevención de conflicto de la siguiente manera: *“Actions or institutions that are used to keep the political disputes that arise between or within nations from escalating into armed force. These efforts are needed when and where existing international relations or national politics appear unable to manage tensions without violence erupting. They come into play before a point of confrontation, sustained violence, or military action is reached”* (Lund, 1997). Es decir, que el papel de la acción internacional y de la diplomacia sirve para impedir el uso de la violencia no legítima entre una, dos o más partes armadas, pero una vez ya se ha ejercido la violencia, la prevención del conflicto resulta un fracaso. La diplomacia preventiva desde su punto de vista ha sido aplicada en diversas ocasiones y varios conflictos en el mundo, a veces bajo otra connotación o no tan visible. Destaca, como por ejemplo: Las negociaciones entre Rusia, EE.UU. y Ucrania sobre el desmantelamiento y traslado del arsenal nuclear ucraniano en 1993; los esfuerzos diplomáticos de EE.UU. en el caso del Presidente Mobutu Sese-Seko en el antiguo Zaire evitando un baño de sangre.

Por otro lado, Lund asegura que las condiciones sociales adversas tienden a incrementar los focos de conflictos y a debilitar las capacidades de los Estados. Aparte de la pobreza, señala como foco de conflictividad la degradación ambiental, las divisiones económicas y étnicas, los gobiernos represivos y la corrupción, entre otros muchos factores, señalándolos además como la fuente de la imprevisibilidad de algunos conflictos. Un enfoque clave que refleja el objetivo del presente trabajo que abarca una diplomacia preventiva enfocada hacia al desarrollo socioeconómico. Lund esta desacuerdo en que la diplomacia preventiva no tiene razón de ser si no toma en cuenta



las condiciones adversas de las poblaciones. Un Estado con situaciones socioeconómicas difíciles no está libre de conflictos.

No obstante, aunque se puede tener indicios de algunos conflictos potenciales a los que se debe prestar mayor atención, el propio Lund es consciente de la existencia de ciertas limitaciones: *“One can be skeptical, with Stedman, that preventative action would always save more lives, cost less, and obviate the need to humanitarian intervention. But one needs to follow him to the opposite extreme; where in the financial and political cost of preventing such crises is prohibitive. The logic of conflict escalation is prima facie support for the view that less violent and short-lived disputes offer much greater opportunities for peaceful management by mediator. Issues in those types of disputes tend to be simple and singular rather than complex and multiple, disputants are less rigidly polarized and political mobilized facilities and thus passions are low, and communications and common institutions may still exist. Other states or external groups are less likely to have joined one side or another and may even share an interest in keeping local disputes from escalating.”* (Lund, 1995). Podemos deducir, pues, que debemos tener en cuenta tanto los recursos de los que disponemos como el esfuerzo que hay que invertir, en los conflictos ya desatados y en los que aún se pueden prevenir, existiendo distintas posturas al respecto. Lund en su enfoque se inclina hacia un régimen internacional basado en el derecho internacional para guiar las acciones de los actores en materia de prevención de conflicto. Por ello, el autor resalta que la prevención de conflictos no es algo nuevo en la escena internacional. En los siglos pasados varias acciones y medidas preventivas han sido utilizadas, frente a los conflictos de; Macedonia, Península Coreana, Mar de la China Meridional, los Balcanes etc... También, resaltó el papel del Congreso de Viena de 1815, mediante el cual, las potencias mundiales europeas en aquella época han definido un terreno de paz durante más de cuatro décadas.

Al mismo tiempo, subraya que no todos los conflictos se pueden evitar, debido a que los protagonistas hacen uso de las fuerzas armadas, en este sentido la autor apuesta por un *“multitrack”* en la diplomacia. Lund no es el único autor que propone un conjunto de foros, para Gutiérrez Carrascal, quien subraya; *“en cualquier caso, si algo*

*caracteriza a la mediación internacional es su carácter multidisciplinar (Se trata de una actividad en la que participa una gran diversidad de actores (Estados, OI, expertos, sociedad civil) cuya forma óptima para alcanzar éxitos debe realizarse en varios niveles “multitrack” y que cataliza varios prismas y enfoques. De ahí la necesidad de un pensamiento estratégico en los mecanismo de mediación” (Carrascal, 2011).*

Al igual que Bedjaoui, el polaco Henry J. Sokalski, antiguo asistente de Kofi Annan, asumió la jefatura de la Fuerza de Despliegue Preventivo de la ONU para el mantenimiento de la paz Macedonia (UNPREDEP) señaló: *“The science of medicine was the first to discover that an ounce of prevention is worth a pound of cure”* (Sokalski, 2003). En base a su experiencia, él es partidario de que las acciones preventivas en los conflictos incipientes son infinitamente menos costosas que las acciones de imposición de la paz o consolidación de la misma. A través de su artículo *“Anounce of Prevention”*, relata su experiencia como Jefe de la fuerza de paz en la ex República Yugoslava de Macedonia, pero también proporciona nuevos enfoques preventivos en el marco de la ONU que pretenden poner fin a los conflictos. Por la carrera profesional desarrollada y responsabilidades asumidas a lo largo de la misma los postulados de Sokalski tienden a compartir rasgos importantes con los demás autores en lo que respecta al papel central de las organizaciones internacionales en la gestión de conflictos, hay que señalar que aunque la corriente aparente es institucional, sus postulados comparten puntos en común con otras corrientes en mayor o menor grado.

En el caso de Macedonia, Sokalski subraya que la UNPREDEP tenía una estructura muy sólida, comparada con la de otras misiones. Su objetivo principal era disminuir la creciente inestabilidad interna y externa que pudiese surgir después de la independencia del territorio. También, se propuso vigilar y comunicar todo acontecimiento que se produjera en las zonas fronterizas y que pudiera socavar la confianza y la estabilidad en la ex República Yugoslava de Macedonia, pudiendo amenazar su territorio. En este contexto, el componente militar de la UNPREDEP cooperó con algunos organismos civiles y ofreció servicios comunitarios ad hoc, así como asistencia humanitaria a la población local. Fue una *“misión caracterizada por*

*tres pilares: el primero consistió en las acciones tradicionales de mantenimiento de la paz, como los contingentes de observadores desplegados alrededor de la frontera para evitar todo tipo de hostilidad externa; el segundo incluía las acciones diplomáticas y políticas, como los diferentes tipos de mediación e instrumentos para un enfoque integral, entre los que destaca una misión civil de la ONU para velar por los derechos de los grupos étnicos; y el tercero describe “la dimensión humana” como una innovación que tocaba prácticamente todas las instituciones sociales y políticas de la sociedad, al contrario de otros casos como el de Europa central o el de Europa oriental después de la desintegración de la URSS y Yugoslavia” (Sokalski, 2003).* El autor, al igual que la hipótesis planteada hace hincapié que las acciones preventivas deben tener en cuenta la dimensión humana. Dicha dimensión se valora mediante programas de desarrollo social, político y económico. No se puede perder de vista que la paz y la seguridad forman parte también del bienestar de una población, por lo tanto el ser humano debe ser el centro de las acciones preventivas.

El desarrollo y la innovación a lo largo del tiempo han permitido salvar millones de vida en las últimas décadas, prácticamente con el mismo potencial que la diplomacia preventiva según Sokalski. Por el contrario, los errores cometidos en la prevención en el ámbito político y diplomático han provocado, sin embargo, varios conflictos en distintos lugares del mundo, quizás porque no se ha enfocado con el debido pragmatismo clínico. Convencido que la diplomacia moderna ha infundido un espíritu nuevo en la noción de prevención de un conflicto, estas nociones deben llevarse a cabo de manera práctica sobre el terreno. Muchos son los mecanismos que se han desarrollado a lo largo de estos últimos años y el concepto ha adquirido un reconocimiento internacional, tanto en los discursos de los poderes políticos como en los medios de comunicación, desde donde se reconoce que la diplomacia es el método establecido y asumido por todos, fundamentándose en el arte de la negociación.

Volviendo a los postulados de Sokalski, la emergencia de las relaciones multilaterales y la creación de la sociedad internacional tras la Guerra Fría abrieron un nuevo camino en la práctica de la diplomacia. En esta nueva praxis se desarrollaron herramientas de acción multidimensionales, con la intención de prevenir los conflictos.

Los Estados democráticos reiteraron su voluntad de desempeñar un papel más activo en los asuntos mundiales, comprometiéndose a facilitar la prevención y no la coerción, aplicando la normativa preestablecida. Las amargas experiencias de la Segunda Guerra Mundial enseñaron la lección de extinguir todo tipo de incendios antes que se encuentren fuera de control en Europa. De hecho, según Sokalski la ONU tiene como principal preocupación la prevención de conflictos y su sistema de organizaciones y agencias se ha convertido en los fuertes generadores de la acción preventiva, todo ello estructurado bajo su agenda global *“El concepto de prevención de conflictos es polisémico con una doble dimensión: el preconflicto (proactiva) y el postconflicto (reactiva). A pesar de tener similitudes, cada una presenta unas características propias que, sin embargo, no se ven del todo reflejadas en los numerosos análisis académicos de la asignatura hasta la fecha”* (Sokalski, 2003). Según algunos autores, las medidas preventivas actuales requieren más habilidades diplomáticas y técnicas de negociación más flexibles, en comparación con otras medidas reactivas más tradicionales. Si bien la prevención posterior a un conflicto suele ser consecuencia de la amarga experiencia derivada de un enfrentamiento armado, los esfuerzos de prevención de conflictos incipientes generalmente surgen de una experiencia diferente y requieren la aplicación de técnicas altamente diversificadas.

Prevenir conflictos puede suponer un desafío mayor que poner fin a uno armado, pues las partes pueden estar tentadas a probar la resistencia del oponente constantemente con el fin de sacar ventaja en las negociaciones, dificultándolas o poniendo su validez y capacidad de resolución del conflicto en tela de juicio.

En resumen, no cabe duda que Sokalski aborda la dimensión material del concepto de prevención de conflicto, señalando que los requisitos materiales para una prevención exitosa antes del conflicto, costarán menos que aquellos en un conflicto o una intervención preventiva internacional posterior al conflicto. No obstante, también observa que, mientras algunas técnicas en ambos casos pueden ser idénticas o similares, los contextos en los que se aplican los conflictos los diferencian de manera bastante significativa. Una estrategia efectiva antes del conflicto significa eliminar, o al menos intentar mitigar, las causas inmediatas de un conflicto antes de que generen efectos

destructivos. Dicha estrategia requiere una intervención previa a la crisis de manera oportuna, antes de que las disputas escalen para volverse más complejas e intratables, así como la puesta en marcha de medidas preventivas para evitar un posible conflicto.

Sokalski enfatiza que el fin de la Guerra Fría levantó muchas expectativas en el mundo. La reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992, provocó a su juicio el cambio historia de las relaciones internacionales, generando un espíritu de seguridad y humanidad. Sin embargo, la euforia tras esta etapa Soviética se enfrió con el paso de los años por los conflictos entre los Estados, el incremento de presupuestos militares de algunos países, etc. El final de la Guerra Fría, y tras ella, también produjo un cambio cualitativo inquietante con el crecimiento de la anarquía en el mundo, debido a que los países de la órbita soviética quedaron huérfanos de dirección y se convirtieron en territorios inestables en muchos ámbitos. Supuso en incremento de las instituciones por otra parte, por ejemplo la Unión Africana (UA en adelante), la Comunidad Económica de Estados de África del Occidental (CEDEAO en adelante), la Organización Mundial del Comercio (OMC en adelante), etc. Por otra parte, surgieron nuevos actores no estatales, que ya sean armados o no, fueron fuentes que intensificaron algunos conflictos o incluso generaron otros nuevos.

Por otra parte, la unanimidad de las grandes potencias para solucionar, evitar o no incentivar conflictos no resulta nada fácil. El Consejo de Seguridad deja que mucho que desear en este sentido, pues con frecuencia un conflicto incipiente da una serie de alarmas en el tiempo y estas alarmas no están siendo tenidas en cuenta de manera oportuna, no realizándose acciones previas con el fin de impedirlo. No obstante, aunque Sokalski y otros autores contemporáneos ponen el acento en las deficiencias actuales en prevención de conflictos, son partidarios de la actual dinámica internacional en que se desarrolla la diplomacia preventiva. Descartan, eso sí, que en ciertas regiones se haya fomentado la confianza entre los distintos actores, así como que se haya logrado una extensión de la democracia y los DD.HH. en regiones tradicionalmente inestables.

En definitiva, decidir si una acción preventiva debe llevarse a cabo conlleva un

complejo cálculo de coste-oportunidad. Un primer cálculo en principio sencillo de los costos que supone actuar de inmediato, el personal, los recursos, etc. Y un segundo cálculo a futuro, que puede oscilar desde cero a alcanzar cifras humanas y materiales difíciles de cuantificar por su gran magnitud, puesto que no se sabe hasta dónde se desarrollará la virulencia del conflicto. En conclusión, decidir cuál es el enfoque a aplicar en cada caso necesita de un meditado análisis en el que la información sea precisa, abundante y actualizada, para que ésta pueda ser interpretada por personal cualificado para emitir unas recomendaciones que ayuden a enfocar la resolución del conflicto (Lund, 1996).

Robert Muggah considera que grupos de crimen organizados a gran escala muestran una tendencia a desembocar en conflictos internos, conflictos que se han ido arraigando y extendiendo geográficamente en los últimos tiempos. Además, resalta la importante creciente escala de la violencia delictiva organizada se ha convertido en crónica habitual en muchos lugares, a menudo sustentada por redes transnacionales de delincuencia. Se trata de un debate de actual, tanto la definición de lo que constituye un conflicto armado, como en qué medida esto puede diferenciarse claramente de la criminalidad.

Los conflictos producto de la criminalidad organizada crónica son una constante a lo largo de la historia. En un mundo globalizado, el crimen organizado también se ha globalizado. Por lo tanto, un hecho que era meramente una cuestión interna de la seguridad propia de cada Estado, pasa a ser una cuestión de interés internacional. El problema surge cuando el crimen organizado traspasa fronteras y los Estados son incapaces de combatir dichas redes por estar radicadas más allá de su jurisdicción geográfica, por lo que las políticas de seguridad ya no son resolutivas ante el desafío planteado (Muggah, 2012).

Muggah incide en la falta de instrumentación jurídica internacional efectiva contra el crimen organizado transnacional. Por ello contener y prevenir su extensión transfronteriza es un desafío pendiente y la cooperación entre Estados deficiente. Una de las causas es que el propio Estado rechaza la incidencia real en su territorio soberano

de las acciones del crimen organizado interno por la simple razón de no exponer las debilidades internas en su efectividad institucional y de las políticas de seguridad internas propias. Otro aspecto importante es que los grupos de crimen organizado ni buscan, ni les interesa notoriedad, ni reconocimiento. Por otra parte, un Estado no puede acceder a las condiciones de pleitesía que dichos grupos buscan obtener de la legalidad donde operan. En consecuencia, el autor señala que en las instituciones internacionales han ignorado la importancia de este desafío que en ocasiones quebranta la paz y seguridad de los individuos en que se desarrollan sus actividades. Muggah señala que puede contenerse y reducirse dichas redes mediante una legalidad internacional que incremente la cooperación y persiga dichas redes criminales de manera efectiva. Un caso modelo al respecto de las posiciones de Muggah fue la misión EUPOL Próxima en Macedonia para la lucha contra las organizaciones criminales organizadas fundamentalmente de origen albanés.

A nivel académico señala que pocos teóricos les han otorgado el papel que ocupan en el quebranto de la paz, ni se ha debatido la degradación que producen a una sociedad. Los ejemplos no son difíciles de hallar, como por ejemplo, la producción de opio en Afganistán en la actualidad, la situación en el norte de México, las urbes en Iberoamérica como Rio de Janeiro y la Panamá de Noriega en los años ochenta y noventa.

La falta de cooperación entre Estados y máxime la no contemplación en las instituciones internacionales frente a tal desafío afectan al desarrollo socioeconómico sostenible. De hecho en algunas ocasiones suponen una amenaza cierta y real a la paz, las cuales desembocan en situaciones de violencia extrema, sobre las cuales la sociedad internacional esta carente de los instrumentos jurídicos y materiales adecuados. Son a juicio de Muggah redes de delincuencia que pueden ser contenidas y reducidas antes que se llegue a situaciones de violencia en caso de existir unos instrumentos internacionales de cooperación. Es decir, el origen de los conflictos derivados de las redes de delincuencia organizada, pueden ser prevenidos y son un desafío pendiente para las organizaciones internacionales así como para los Estados. Como amenaza que pueden suponer a la paz es un elemento más en la cual la diplomacia preventiva aún no

ha desarrollado los mecanismos adecuados.

Muggah plantea preguntas retóricas con el fin de concienciar sobre la gravedad del daño causado a la paz por la criminalidad desbocada. Él ejerce su carrera profesional en Brasil desde hace un largo tiempo y contempla las barriadas de favelas como un foco constante de conflictividad e inestabilidad. Allí el crimen organizado internacional tiene espacio para realizar parte de sus actividades ilícitas, como la prostitución, el tráfico de drogas y órganos, la trata de menores, etc., todas ellas que o atentan contra la dignidad humana o ponen en riesgo su salud. Sobre estas actividades los Estados tienen políticas y leyes para combatirlas, pero observamos que en muchos lugares no logran erradicarlas.

El Artículo 2 de la Carta de la ONU propugna la no injerencia en asuntos internos, es decir, la política interna de un Estado es competencia soberana del mismo. Por lo tanto, para combatir el crimen organizado transnacional se requiere de una cooperación entre los Estados, aunque ésta no siempre se da o no resulta del todo sincera o efectiva. Requiere de Estados donde las instituciones no sean corruptas o estén infiltradas por elementos del crimen organizado. Resulta más grave aun cuando el Estado está infiltrado por redes criminales, pues se convierte en un agente ineficaz para combatirlas. Y en estos casos, ¿con qué herramientas cuenta la Comunidad Internacional? Muggah señala que rara vez se han aplicado medidas de presión punitivas prácticas para que un Estado erradique redes criminales en su territorio de manera eficaz, sino que más bien se establecen medidas de carácter menos ofensivas para el propio Estado, como la cooperación reforzada en los ámbitos sociales, institucionales o de seguridad.

De manera indirecta, se formulan algunas cuestiones difíciles de responder: ¿pueden abordarse las redes de narcotráfico en América Latina o Asia Central a través de medios similares a los aplicados a los conflictos armados?, ¿qué marcos jurídicos internacionales se aplican a tales actores?, ¿qué tipo de participación internacional sería la más adecuada y qué partes interesadas o mediadores tienen más probabilidades de producir una resolución positiva? y ¿cuándo la intensidad y la organización de



escenarios violentos concurren con la acción preventiva? Tales cuestiones son un debate internacional de primer orden a día de hoy. Muggah subraya que *“la diplomacia preventiva, la prevención de conflictos y otras formas de acción preventiva, destinadas a detener los conflictos armados antes de que escalen a una violencia generalizada, son objeto de un intenso debate en el seno de la ONU, donde se encuentran a menudo con grandes obstáculos para lograr acordar nuevas formas de actuación, pues deben enfrentarse continuamente a cuestiones que ralentizan su desarrollo”* (Muggah, 2012).

Dentro del debate académico, el autor señala que la diplomacia preventiva y la prevención de conflictos son dos conceptos distintos, aunque la ausencia de una definición compartida entre los expertos en la materia ha inhibido la formulación de políticas diferenciadas entre ambas. Algunos autores han presentado a la diplomacia preventiva como una mediación "suave", mientras otros se refieren a ella como una mediación "muscular", que incluye acciones preventivas militares creíbles entre sus recursos.

Muggah trata de resaltar las diferencias entre los dos conceptos, señalando que, para algunos expertos, en la África Subsahariana la diplomacia preventiva constituye la resolución consensuada de tensiones y disputas, mientras que, para otros, se trata de una forma más regresiva de apaciguamiento, que permite que los factores subyacentes del conflicto persistan bajo un barniz de estabilidad (Muggah 2013). Es decir, en un caso se define como una solución definitiva, mientras que en el otro se define como una solución parcial que, en realidad, enmascara y minimiza la causa del conflicto.

Esta diferencia se remonta a más de dos décadas atrás, cuando Boutros Boutros-Ghali distinguió la diplomacia preventiva de la construcción de la paz en su informe “Un Programa de Paz” en 1992 (A/47/277 y S/24111), en el que declaró que la diplomacia preventiva se refiere a un conjunto de "medidas para evitar que surjan disputas entre las partes, evitar que las disputas existentes se conviertan en conflictos y limitar la propagación de estos últimos cuando ocurren". Por otro lado, la construcción de la paz consiste en la “resolución de conflictos a gran escala mediante la mediación y la negociación, con el fin de mantener la paz”.

La definición que propone Boutros-Ghali sobre la diplomacia preventiva, proporciona una comprensión básica de sus objetivos. Los expertos de la ONU, y otros actores, la han asociado como un conjunto específico de acciones, tales como las, la mediación, la conciliación, la adjudicación y el arbitraje. Por consiguiente, no incluye la prevención de conflictos basada principalmente en la asistencia humanitaria, con la que se pretende atacar las fuentes subyacentes de los conflictos mediante la mejora de la calidad de la gobernanza, las condiciones sociales y económicas, la igualdad y la gestión de los recursos. No cabe duda que la prevención de conflictos sigue siendo una forma crucial de iniciativas, mediante las cuales se pueden desempeñar un papel crucial en la creación de ciertas condiciones locales que faciliten la tarea de la diplomacia preventiva.

La importancia de la acción preventiva ha provocado el aumento del interés suscitado por estos temas, pero, sin embargo, ha engendrado otros nuevos debates. Surgen ciertos obstáculos que impiden a la diplomacia preventiva actuar de una forma eficaz y en el momento adecuado, como por ejemplo en el caso de un Estado fallido. De hecho, la rápida aparición de nuevas partes interesadas en este tipo de política ha generado algunos desafíos asociados con la coordinación y dirección de ésta. Si bien la diversidad de estos nuevos actores puede ofrecer algunas innovaciones y oportunidades, también produce algunos desafíos de cooperación y medidas de confianza entre las partes.

Si las agencias de cooperación estatales no se coordinan coherentemente, éstas pueden duplicar esfuerzos o, peor aún, socavar los intentos de los demás y generar debilidades en las iniciativas para la prevención de conflictos. Es decir, que ante la multiplicidad de actores, se produce una superposición de objetivos comunes, que puede suponer un gasto de recursos innecesarios. De hecho, existen quejas comunes entre los funcionarios, los representantes de la sociedad civil, los líderes religiosos y los activistas en aquellos países afectados por la violencia colectiva crónica. A estos actores se les invita a una variedad interminable de conferencias, proyectos, foros de resolución de conflictos, etc., pero rara vez se cuenta con ellos en calidad de impulsores,

accediendo a participar como meros asistentes y una vez el evento está ya organizado previamente. La calidad altamente variable de la comunidad de prevención de conflictos, desde los grupos locales de consolidación de la paz hasta los expertos en mediación internacional de gran potencia, también ha generado una retroalimentación negativa en ocasiones sobre el terreno y ha alentado los llamamientos para el desarrollo de estándares. Si bien anteriormente nos referíamos a los conceptos de diplomacia preventiva y prevención de conflictos, quizás sería más apropiado referirnos a ellos como elementos, pues son piezas clave en lo que cada vez se denomina con más frecuencia infraestructuras o arquitecturas para la paz.

Dichas infraestructuras están diseñadas desde abajo, están integradas intencionalmente en instituciones formales e informales y aglutinan redes de organizaciones comunitarias locales, institutos académicos y de investigación, entidades religiosas y asociaciones políticas y sociales, dedicadas a monitorear activamente disputas y fuentes de tensión, llamando la atención sobre signos previos a un posible conflicto que pueden ser resueltos a través de la diplomacia preventiva. De acuerdo con este planteamiento, reúnen una combinación de capacidades para la acción preventiva y ayudan a identificar respuestas apropiadas a varias formas de violencia colectiva, dependiendo de su carácter y progresión.

De hecho, existen nuevos enfoques entre los Estados y las agencias de la ONU para invertir en medidas preventivas, que tienen cierto atractivo económico en cuanto a nuevas oportunidades e influencia. Dedicar una cantidad relativamente modesta de recursos a prevenir conflictos violentos en lugar de invertir en operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz, de reconstrucción o de estabilización mucho más costosas, tiene sentido práctico en un mundo que se enfrenta a periodos de desaceleración económica, motivo por el que se promueve la maximización de los recursos.

Asegurar una financiación suficiente y flexible para la acción preventiva se trata de una cuestión fundamental para garantizar el éxito. Sin embargo, la discusión entre las agencias donantes sobre el qué se debe pagar, quién de hacerlo y cómo, es una

cuestión difícil de evitar. Si bien los donantes han aceptado cada vez más la noción de la acción preventiva, en general la financiación sigue siendo limitada y está destinada a determinadas actividades en países específicos. La "tiranía del ahora" significa que los recursos rara vez se reservan para posibles crisis, cuando las actuales causan estragos. Sin embargo, no debemos olvidar que la noción de la acción preventiva está enraizada en la flexibilidad y en la capacidad de poner los recursos donde se necesitan sin previo aviso, por lo que la formación de un fondo fiduciario, dedicado exclusivamente a acciones preventivas, es una idea que está empezando a tomar impulso. Las ideas señaladas son una buena base para mejorar la calidad de la acción preventiva en todo el mundo, teniendo en cuenta además que no albergan fines particulares enmascarados.

Ira William Zartman enfoca la diplomacia preventiva desde una perspectiva multidimensional, llenando de contenido el concepto. Por su carrera enfocada principalmente a estudios de seguridad se aproxima en algunas tesis al Realismo Estructural de Waltz, en el que el empleo de medidas coercitivas basadas en una legitimidad internacional son un medio y mecanismo para disuadir del empleo de la violencia como medio para lograr objetivos. En primer lugar, sitúa el marco en que es competente para actuar: disputas territoriales, conflictos étnicos, Estados en descomposición o fallidos, guerras comerciales, problemas medioambientales, seguridad y justicia internacional, desastres naturales y migraciones. Ante todos estos desafíos, ya se han desarrollado herramientas que solucionan o minimizan estos conflictos. Zartman afirma que las lecciones aprendidas en cada uno de estos ámbitos son extrapolables a cualquier lugar, siempre que se adecuen a los condicionantes particulares. Analizando los costos que supone reparar frente a construir, considera de manera pragmática que *“a preventive diplomacy is not merely an ideological choice. It does not depend on a party’s “believing in” peaceful relation or disaster avoidance or conflict prevention or other idealism. It is a policy for realist, made in the name of efficiency and effectiveness. Parties find that they can increase their chances of attaining their goals and of doing so at a lower cost by making allies out of their opponents and by making collaborators out of fellow targets of impending disasters”* (Zartman, 2001). En consecuencia, de esta cita se desprende que para la existencia de la

diplomacia preventiva debe darse cooperación, cálculo racional y mejora constante de la confianza.

Al respecto, Zartman aprecia lo siguiente: *“Preventive negotiations focus on restructuring stakes, since it is easier to change stakes than to change attitudes and since a change in stakes facilitates a change in attitudes”* (Zartman, 2001), de forma que concibe la negociación como una táctica indirecta para resolver el conflicto, mientras que la cooperación práctica surgida de la negociación la percibe como la táctica directa de acción de la diplomacia preventiva. Hace énfasis en el aspecto psicológico de las partes y en sus actitudes más allá del cálculo racional. Por ello, creando una agenda adecuada para las partes, considera que se puede hacer disminuir la desconfianza y las tensiones entre ellas.

De esta forma se puede decir que Zartman concibe y valora la diplomacia preventiva desde tres dimensiones: *“The consideration of these three components - stakes, attitudes, and tactics – allows an analysis and evaluation of the practice of preventive diplomacy through negotiation along its basic dimensions.”* (Zartman, 2001); Los fines, las actitudes y la táctica son un triple conjugado que debe desarrollarse en una situación de negociación entre las partes en conflicto, un papel que debe hacer posible la diplomacia preventiva. Por el contrario, en caso que ésta no logre que las partes negocien, estas prácticas tenderán a estar cada vez más enfrentadas favoreciendo la intensidad del conflicto.

En referencia al contacto o no entre los actores, en la obra editada por Zartman *“Preventive Negotiation”* en 2001, destaca el siguiente fragmento tratando las relaciones OTAN-Rusia: *“The third stage of negotiation was direct and decisive. During this stage, conducted within a short period between March and May 1997, a last effort was made to reach an agreement. Both sides acknowledge that a treaty orchestrating NATO-Russia relations had to be concluded and that it would be somewhere between a full-size, detailed agreement and a brief, symbolic charter.”* (Zartman, 2001); Hay que señalar que en 2002 se creó el Consejo Rusia-OTAN en la Cumbre Rusia-OTAN que se llevó a cabo en la ciudad de Roma, de manera que ambos

actores establecieron un foro permanente de alto nivel, siendo los representantes del Consejo quienes ostentaron el rango de embajadores.

En definitiva, Zartman propone tácticas de negociación con las que sea más fácil llegar a un acuerdo, derivándolas poco a poco hacia materias más controvertidas, pero con una base sólida y estable en otras materias. Los desafíos que se pueden abarcan mediante la diplomacia preventiva, alcanzan actualmente a los grandes retos de la humanidad, según este académico.

Francis Mading Deng, político y diplomático de Sudán, su formación la realiza en Sudán primero y posteriormente en Reino Unido y EE.UU., fundamentalmente en el campo de las ciencias jurídicas y en ese aspecto se le puede asociar al neoliberalismo de la Escuela Inglesa. Sin embargo, si atendemos a sus obras hay un gran contenido de carácter antropológico y hace especial mención en ellos a los condicionantes étnicos y religiosos como foco de conflictividad, en este sentido aplica postulados constructivistas para explicar el origen y causa de parte de los conflictos. En su libro *“Preventive Diplomacy: The Case of Sudan”* publicado en 1997, centra la esencia de la diplomacia preventiva en la alerta temprana y la intervención oportuna. Para que tenga éxito, requiere una intervención diplomática por parte de quienes forman parte de la posible confrontación violenta y que, sin embargo, son los que toman las decisiones y llevan a cabo las iniciativas que podrían evitarla. Una vez que un conflicto estalla, la necesidad inmediata es abordar sus consecuencias humanitarias, buscando el fin de las hostilidades, así cómo atender de manera simultánea aquellos problemas que generaron el conflicto, con el fin de reducir la intensidad de la causa violenta. El éxito significa restablecer la paz y crear las condiciones idóneas para mantenerla de forma duradera. Por lo tanto, el proceso es circular, ya que para garantizar soluciones duraderas es necesaria la prevención constante sobre los focos de conflictividad.

Poniendo como ejemplo el ciclo de violencia en Sudán, según Deng se puede resumir con las siguientes palabras: confrontación, reconciliación, desafección y alienación. En la independencia en 1956, Sudán salió cargado con un legado del gobierno colonial que ayudó a formar visiones contrapuestas en la nación, preparando el

escenario para una guerra civil. Señala la política exterior británica durante la década de los 60 en la región, pues desempeñó un papel importante en la exacerbación de la división entre un norte musulmán arabizado y un sur africano, cristianizado y secular. Mientras la posición británica favorecía la competencia entre ambas comunidades, las dos mantenían el temor a que la otra parte se viese reforzada por el apoyo británico, viéndose obligadas a reconocer el gobierno de Jartum, heredero del periodo colonial, en medio de la guerra civil.

El Acuerdo de Addis Abeba de 1972 fue el resultado de un proceso de mediación que involucró a varios actores y países. Desde la intensificación del conflicto en la década de los 60, ha habido intentos de mediación de los Estados interesados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como las personalidades internacionales. Según el político sudanés, sólo una pequeña parte de todos los esfuerzos han tenido éxito real sobre el terreno.

La historia del conflicto de Sudán se basa principalmente en las percepciones incompatibles de identidad, la falta de confianza profundamente arraigada y la ausencia de un tercero que pueda unir las posiciones de las partes y garantizar el cumplimiento de los acuerdos acordados. Este tercer actor, según Deng, debería ser un fuerte Estado de derecho que pueda garantizar la seguridad y la justicia de manera eficiente, aunque reconoce que esta posibilidad está lejos de darse en la región actualmente y en un futuro próximo. La lección más importante que se aprendió del caso de Sudán es la dificultad de administrar o resolver conflictos de identidad postcoloniales. La cuestión de fondo es que son problemas que están profundamente enraizados en el imaginario colectivo y son extremadamente sensibles a cualquier cambio. No obstante, defender el statu quo como la solución menos mala, no es una solución real si dicho statu quo genera inestabilidad en sí mismo, tal y como ha sido hasta ahora la situación en Sudán.

En la misma línea, la intervención diplomática que busca soluciones rápidas al abordar estos problemas complejos sólo puede complicar la situación de crisis a largo plazo. Ésta es sin duda una tendencia por parte de los pacificadores diplomáticos, que se enfrentan a los problemas que se prestan a soluciones relativamente fáciles,

posponiendo aquellos con aspectos más difíciles de abordar. Si bien esto es comprensible, y tal vez incluso práctico, como afirma Zartman, es probable que los más difíciles sean los que provocan víctimas, pues pueden evolucionar en una confrontación violenta.

La lección extraída de los conflictos étnico-religiosos es que existe la necesidad de mantener canales de diálogo abiertos y monitoreados sobre las cuestiones que generan mayor confrontación constantemente, a través de una diplomacia a largo plazo que ha de estar siempre vigilante sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por todas las partes, con el fin de alcanzar otros nuevos acuerdos que impliquen la construcción definitiva de la paz y la estabilidad. Los conflictos, fruto del choque de identidades y modos de vida, como hemos visto suelen ser de larga duración y, por tanto, la realidad impone una práctica a la diplomacia con visión a largo plazo.

En definitiva, cada uno de los autores que hemos expuesto en este apartado ha definido el arreglo pacífico de las controversias, estipulado en el Artículo 33 de la Carta de la ONU, como la única vía legal para abordar los conflictos dentro el marco de la legislación internacional. Sin embargo, algunos enfatizan que los conflictos son a veces inevitables, especialmente los de carácter étnico, debido a las diferencias históricas latentes que existen entre los diferentes grupos involucrados. Por ello, Kikawa Gen, plantea una diplomacia preventiva desde dos vertientes: una a largo plazo para abordar las causas más profundas de los conflictos desde el inicio de estos y, al mismo tiempo, otra a corto plazo para actuar restableciendo la paz y evitando el mayor daño posible. Como dijo John Campebell: *“Do the right thing at the right time”* o Henry Kissinger: *“Stalemate is the most propitious condition for settlement”*.

Algunos autores como Michael Lund o Francis Deng, priorizan la necesidad de un tercer actor neutro que inspire confianza entre los grupos enfrentados, debido a que los intereses particulares de los ponentes implicados directamente o indirectamente no facilitan una mediación exitosa. A pesar de las resistencias políticas, la apuesta por el refuerzo de los mecanismos en lo referente a la diplomacia preventiva en el seno de la ONU es una tendencia en desarrollo en las últimas décadas, en donde hallamos éxitos,



pero también algunos fracasos.

La lucha por mantener o alcanzar el poder político en muchas partes del mundo se da por medios que implican el uso de la violencia, por ello la diplomacia preventiva debe tener en cuenta el contexto político local si quiere tener posibilidades de éxito. Por otra parte, para tener en cuenta las dimensiones sociales, económicas, políticas y étnicas de los conflictos, debe ser desde un enfoque integral para no perder la visión del conjunto. Otra observación importante es la fragilidad de la mayoría de procesos de pacificación, fallando muchos de ellos en los primeros momentos, siendo fundamental implicar y comprometer las diferentes voluntades políticas para implementar un proyecto de pacificación desde el primer momento.

El debate teórico de los autores resalta la importancia de la diplomacia preventiva en la escena internacional, al mismo tiempo subrayar que las acciones preventivas son categorizadas y limitadas en el tiempo. El ideario preventivo no se circunscribe desde un solo enfoque o aportes teóricos, por eso algunos autores dicen que no todas las acciones preventivas tienen el objetivo de evitar conflictos exclusivamente. La ONU lleva a cabo un largo proceso de resolución de conflicto mediante: la diplomacia preventiva/prevenición de conflicto, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*. Estas fases de resolución de conflicto han generado un debate entre los que quieren resaltar los distintos momentos del proceso de resolución de conflicto donde la diplomacia preventiva constituye el punto de partida. En consecuencia, Kofi Annan propuso sustituir en 2001 la denominación de diplomacia preventiva por el término de acción preventiva, debido que existen distintas acciones que pueden tener efectos preventivos útiles y que no constituyen acción diplomática, así: el despliegue preventivo de fuerzas de paz, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva, y la construcción de la paz en su fase de prevención de nuevos conflictos. Por lo tanto, afirma Annan que sólo pueden incluirse dentro el concepto estricto de diplomacia preventiva aquellas acciones de mediación y conciliación así como las negociaciones internacionales que tengan por fin y objetivo prevenir conflictos entre los Estados.

En definitiva, la mayoría de autores aquí analizado, tiene una larga experiencia

práctica (esto es importante), son también reconocidos académicos y teóricos en el campo de las relaciones internacionales, en especial en el estudio sobre conflictos; aunando experiencia y enfoques teóricos, en su conjunto se inclinan por desarrollar las OI. En especial la ONU con instrumentos y legitimidad suficientes para pasar de una diplomacia de gestión de conflictos a una diplomacia proactiva en cuanto a prevención de los mismos. El rasgo común a todos ellos es la fe en el desarrollo de instituciones internacionales fuertes, es decir, comparten muchos puntos en común con el cuerpo teórico de los postulados del institucionalismo liberal anglosajón, un régimen internacional de seguridad y de justicia mediante políticas de cooperación y fomento de la confianza mutua. Evidentemente todos ellos adoptan también ideas de otras corrientes, siendo clave no obstante el papel que otorgan a las instituciones internacionales y siendo la tendencia en sus obras a lo largo del tiempo. A nivel de antecedente histórico en el aspecto teórico sobre el anhelo universal de paz mediante una concertación jurídica internacional lo encontramos en la visión y obra cosmopolitana de Kant. Es importante señalar que el concepto de la actual diplomacia preventiva está desarrollado de manera específica por parte de la corriente institucionalista neoliberal principalmente y por autores asociados a dicha corriente, es decir, el germen de la diplomacia preventiva procede de las escuelas anglosajonas, el resto de corrientes tienen aplicabilidad para explicarnos y dar otra visión de la diplomacia preventiva, pero no es un concepto que tenga su origen en las otras corrientes teóricas de las relaciones internacionales anterior y posteriormente mencionadas.

Por otra parte, el aporte que hacen los *think tanks* y publicaciones especializadas en cuanto análisis y perspectivas en prevención de conflictos marca el debate académico actual y es de obligada mención hacer referencia a ellos. De los artículos seleccionados se han tomado aquellos que abordan a las grandes potencias emergentes y su futuro papel internacional en la gestión de conflictos, así como aspectos que las corrientes teóricas clásicas no han contemplado (por ejemplo el impacto de catástrofes ambientales). Con ello se pretende abordar aspectos que la teoría y corrientes no contemplan y son componentes importantes a analizar por la relevancia actual que suponen en el debate sobre prevención de conflictos, desarrollo socioeconómico y

humano.

El *International Institute for Strategic Studies* (IISS) radicado en Reino Unido es uno de los principales *think tanks* a mencionar, de sus múltiples publicaciones se ha escogido una publicada a su vez por primera vez Merics (*Mercator Institute for China Studies*) radicado en Berlín. El artículo divulgado por ambos *think tanks* muestra el enfoque y debate sobre la posición de una potencia emergente como China en la gestión de conflictos, de dicho artículo destacar el comienzo de la publicación, “*recent years have seen significant changes in China’s international mediation activities. In countries like Afghanistan, Bangladesh, Syria and Israel, among others, diplomats from China increasingly engage in preventing, managing or resolving conflict. In 2017 Beijing was mediating in nine conflicts, a visible increase compared to only three in 2012, the year when Xi Jinping took power as General Secretary of the Chinese Communist Party (CCP).*” (Legarda, Hoffman, 2018), en este sentido destacar el papel futuro que se debate entorno a un país como China y que política internacional ejerce como mediador en su entorno y lugares donde tiene presencia e intereses. Por otro lado, un país como China no levanta la susceptibilidad que si generan EE.UU. o Europa en ciertos países, esto coloca a China en una situación de ventaja comparativa en la gestión de algunos conflictos, como es el caso de Afganistán, Irán y el conjunto de Oriente Medio, no obstante, el debate de las perspectivas de la futura participación china se antoja incógnita y en buena medida será fruto de múltiples factores internacionales en conjugación conforme incrementen medios y presencia internacional.

Otro gran país en emergencia es la India, el cual es un rico ejemplo para la reflexión sobre desarrollo y conflicto, tanto en su esfera interna como externa, aunque no goza de una proyección internacional comparable a la China, reúne buena parte del conjunto de los desafíos actuales de la humanidad. En la revista *Foreign Affairs* dependiente del *Council of Foreign Relations*, *think tanks* nacido en 1921 de clara vocación liberal se ha escogido un artículo que pone de relieve los retos y conflictos potenciales que India afronta en la actualidad y que en buena medida se repiten en multitud de países. Del artículo de la revista de *Foreign Affairs* del académico Vaishnav titulado *An Indian nightmare* cabe destacar el siguiente fragmento “*These*

*heartwarming victories, however, cannot obscure the fact that something has gone seriously amiss in the Indian growth story. The failure of the state to exploit the advantages of urbanization and India's demographic shifts, if not remedied quickly, will lead to two adverse outcomes. The first is a deepening of already worrying levels of inequality. A recent paper by the economists Lucas Chancel and Thomas Piketty found that the proportion of national income accruing to the top one percent of India's income earners is now at its highest level since the creation of the Indian income tax in 1922.*

*The second outcome is the cancerous growth of sectarian rage. Poonam takes readers on a chilling tour of frustrated young men who have become foot soldiers in the service of a virulent strain of Hindu nationalism.” (Vaishnav, 2018).* De ello podemos extraer dos reflexiones, la primera es la generación de sociedades duales, donde una gran masa de población no logra abandonar la pobreza a pesar de cifras globales de crecimiento económico, la segunda son las tensiones étnicas generadas en buena medida por la pobreza y la lucha por los intereses de la comunidad. En definitiva, el reparto de riqueza y la formación de la población para el desarrollo es fundamental para la estabilidad social y por ende política de países donde el descontento de la población suma cifras de millones de individuos y pueden ser germen de conflicto y violencia.

En otro plano de cosas, los fenómenos medioambientales y geoterrestres son un elemento dañino para el bienestar humano cuando suceden catástrofes que afectan a un gran número de personas, en este sentido, en un artículo del *Center For Strategic & International Studies* (CSIS) con sede en Washington de Margo Balboni cabe destacar lo siguiente, *“despite their importance, environmental issues are often neglected in post-conflict reconstruction processes. Some of the most sweeping risks—environmental and climate crises—are the most likely to be overlooked because they are “threats without enemies.” In Iraq, rising temperatures, decreasing rainfall, and frequent drought will put more stress on rain-fed agriculture, while water sources and coastal regions in the south face rising salinity and sharply increased pollution.” (Balboni, 2018).* Es decir, la reconstrucción de las infraestructuras agrícolas es un reto presente en los lugares donde se ha producido un conflicto o desastre natural, abordar los grandes espacios que hay en el campo suponen un esfuerzo de planificación a largo plazo, lo

cual requiere de medios y recursos mayores que una misión de paz tal como se conciben en la actualidad.

De las muchas publicaciones en que se reflexiona críticamente sobre el papel y potencialidad hay dos publicados en la revista *Foreign Affairs* que ilustran en buena medida el debate entorno a la diplomacia preventiva. Michael S. Lund publico en dicha revista en 1995 un artículo en la edición de julio/agosto titulado “*Underrating Preventive Diplomacy*” señalando lo siguiente “*Just because "preventive diplomacy" is an inside-the-Beltway buzzword of foreign policy does not mean that early warning and conflict prevention have become official doctrine or standard operating procedure.*” (Lund, 1995), es decir, desde su punto de vista el desarrollo del concepto de diplomacia preventiva carece del desarrollo instrumental para considerarse un pilar de la política exterior norteamericana en 1995, no obstante, el concepto desde su punto de vista tiene un largo camino aún por recorrer para articularse en procedimientos y protocolos practicables. Lund analiza los postulados de Stephen John Stedman “*Stedman charges that proponents of preventive diplomacy oversell its potential and naive policymakers are taking the bait. He argues that problems of prescience, policy prescription, and political support mean the "intractable" conflicts "endemic" to the post--Cold War period cannot be averted unless major resources are invested in "situations where risks are high and success is in doubt." Preventive diplomacy, he contends, merely means that "one founders early in a crisis instead of later.*

*However, Stedman caricatures what proponents of preventive diplomacy are saying and exaggerates the extent to which governments are adopting the methods of preventive diplomacy. His selective analysis of worst-case scenarios leads him to misunderstand and thus overestimate the obstacles to implementing it”* (Lund, 1995). En este sentido, Lund señala a través de las opiniones críticas de Stedman la falta de interés de los gobiernos en las políticas de prevención de conflictos por los costes que supone para los mismos, opinión que no comparte Lund que presupone que en la mayoría de casos la diplomacia preventiva, es decir las acciones proactivas suponen menores costes que las acciones reactivas, puesto que los daños causados por un conflicto como la destrucción de infraestructuras y las disfunciones sociales generadas

por el mismo conflicto conllevan a incrementar los costes y esfuerzos frente a las medidas proactivas en que no se hace necesario presupuestar medidas de reconstrucción y otras derivadas del conflicto en sí, siempre que se haya podido contener y abortar a tiempo.

No obstante, aunque Lund se sirve de algún postulado crítico de Stedman, este mismo autor publicó el mes anterior al artículo de Lund en la edición de mayo/junio de 1995 un artículo centrado en la diplomacia preventiva titulado “*Alchemy for a New World Order: Overselling “Preventive Diplomacy”*” del cual cabe destacar en primer lugar lo siguiente, “*The idea that early intervention can prevent civil war, state collapse, and attendant humanitarian tragedies has proven potent. Major foundations are investing scarce resources and staking reputations to study preventive diplomacy. The Carnegie Corporation of New York has established a Commission on Preventing Deadly Conflict; the United States Institute of Peace has founded a study group on preventive diplomacy; and the Carnegie Endowment for International Peace has proposed the creation of a global crisis team, which would be responsible for providing early warnings of crises to the United Nations. The Council on Foreign Relations has a Center for Preventive Action to study and test conflict prevention*” (Stedman, 1995). En base a este párrafo cabe destacar que si bien Lund señala a través de Stedman que los gobiernos no realizan una implementación de los instrumentos basados en diplomacia preventiva, en el mundo académico de los Think Tanks e institutos de estudios para la paz la manera en que esta implementación debe darse es un debate en pleno desarrollo y además cuenta con el soporte institucional de la ONU y otras OI, al respecto destaco, “*Preventive diplomacy and conflict prevention are now common slogans among policymakers. The Clinton administration claims them as pillars of its foreign policy. Even Congress has jumped on the bandwagon: the African Conflict Resolution Act of 1994 funds the Organization of African Unity's new early warning system "for conflict prevention, management and resolution*” (Stedman, 1995). Es decir, en 1995, tras el conflicto ruandés se estaba en África, en el seno de la ONU y en think tanks y publicaciones especializadas en RR.II. la manera de evitar la escalada de un conflicto anticipándose a su evolución y manifestación en toda su crudeza.

Un *think tank* que aborda la prevención de conflictos en especial es la Dag Hammarskjöld Foundation la cual publicó en 2010 una obra de Francis Deng titulada *“Idealism and Realism, Negotiating sovereignty in divided nations”* en la cual se tratan numerosos aspectos sobre la prevención de conflictos, del cual cabe destacar la siguiente cita, *“Genocide prevention, however, does not consist only of preventing atrocities from ever emerging. To be successful, it must start much earlier. This is where the issue of sovereignty and responsibility comes in. The book Deng and his colleagues wrote on this topic in 1996 was timely<sup>2</sup>. It influenced the adoption of the principles of an international as well as governmental responsibility to protect exposed populations from the risks of genocide. As Deng says in his lecture: ‘the challenge then becomes one of how to negotiate sovereignty, how to engage governments in a constructive dialogue.’ His words in this regard are memorable: ‘I consider my mandate an impossible one, but one that must be made possible.’ As the Office of the UN Special Advisor itself states, early prevention is a challenge of good governance and equitable management of diversity. That means eliminating gross political and economic inequalities and promoting a common sense of belonging on an equal footing. It is a broad agenda, and Deng is keenly aware of this, as he goes on to say in his lecture: if it is a task of ‘constructive management of diversity, to minimise disparities, to promote equality, inclusiveness, then there is room for all the agents of the United Nations and other actors beyond the United Nations”*(Deng, 2010). Deng incide en la importancia de los conceptos de buen gobierno y gobernanza entre otros, conceptos los cuales deben estar impulsados desde la OI, en especial la ONU, para que los gobiernos no actúen favoreciendo conflictos internos para mantener su poder, en especial conflictos que se puedan calificar a todas luces como genocidio. Para evitar la tentación por parte de ciertos gobiernos del empleo indiscriminado de la fuerza, la presión de la Comunidad Internacional en pro de unos valores y unos límites al empleo de la violencia por parte del Estado contra poblaciones sujetas a su soberanía. La limitación del uso indiscriminado de la fuerza no se dará en gobiernos autoritarios que buscan su supervivencia si las consecuencias de dichas acciones supongan un riesgo para su propia supervivencia y en ello es donde radica según Deng la importancia de las acciones y

---

2 Nota al pie N°5 en la obra original: 5. Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: Brookings 1996.

posición de la comunidad Internacional. En definitiva los autores y thin tanks abordados han desarrollado en las últimas décadas un exhaustivo debate sobre la diplomacia preventiva desde un punto de vista crítico, ya sea esta crítica positiva o negativa conforme a los postulados propios de cada autor o *think tank*.

En definitiva, cabe subrayar que en el presente trabajo se ha hecho un recorrido de la literatura existente sobre la diplomacia preventiva, primero mediante una evolución histórica del concepto en si mismo desde la visión westfaliana hasta el marco temporal definido. Segundo, el aporte académico de autores contemporáneos destacados en el campo de la prevención, autores de varios artículos de revistas, a su vez ponentes de diversas corrientes y áreas de reflexión en la materia. Y al final con apreciación de los grupos de reflexiones y revistas que hacen debate profundos sobre el comportamiento preventivos de los actores para evitar conflictos entre los actores, que fomentan regímenes internacionales para apoyar la diplomacia preventiva. A pesar de haber hecho esta revisión de la literatura hay que constatar que hay preguntas y aspectos que no han sido abordados por corrientes y teóricos que no quedaron abordadas anteriormente, tal como es el papel de las potencias emergentes, la abultada demografía en ciertos lugares y el impacto de la naturaleza en el bienestar humano, retos y desafíos los cuales aunque recogidos en los ODS deben desarrollarse tras un profundo debate que en la actualidad se desarrolla en *think tanks* y publicaciones especializadas. Por ello, conviene plantear en este trabajo el componente socioeconómico que la diplomacia preventiva debería tener en cuenta para que sea mas eficaz ante los retos que han planteado los autores en la actualidad.

## **1.2. Hipótesis del trabajo**

La diplomacia preventiva, para ser efectiva, debe al menos tener en cuenta los aspectos socioeconómicos de las regiones en riesgo de conflicto. Esta afirmación es algo que se pretende demostrar a lo largo del trabajado.

En la medida en que la diplomacia preventiva introduzca elementos



socioeconómicos, esta será más eficaz.

Tabla 2: Hipótesis

Variable independiente	Variable dependiente
Aspectos socioeconómicos	Efectividad de la diplomacia preventiva

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, a principios del siglo XXI, se pretende constatar que la diplomacia preventiva sea efectiva, requiere generalmente de medidas de carácter socioeconómico por lo que sostenemos que debe existir una correlación entre la diplomacia preventiva y el desarrollo socioeconómico. De la hipótesis expuesta se dan dos variables, una independiente que es el desarrollo socioeconómico y otra dependiente que sería la efectividad de la diplomacia preventiva. A su vez, el desarrollo socioeconómico es una función dependiente de una serie de variable, tal como es el IDH, la renta per cápita y poder adquisitivo, acceso a protección social, sanidad, tasa de paro, etc.

Aunque la hipótesis de la tesis versa sobre la relación entre la diplomacia preventiva y el desarrollo económico, habrá que aclarar el impacto sobre el bienestar de una población. En este sentido, analizaremos en qué y cómo la diplomacia preventiva requiere del desarrollo socioeconómico para su efectividad. Fundamentalmente, respecto a cómo, tras una acción preventiva, mejora la economía produciendo un impacto directo en la población y provocando asimismo efectos políticos y sociales favorables a la paz. Para ello nos basaremos en la metodología comparada de los estudios de caso más adelante.

### 1.3. Preguntas del trabajo

Del conjunto de preguntas que cabe plantear respecto de la materia; no se puede pretender llegar a respuestas absolutas en todas ellas, puesto que hablamos de

cuestiones en que intervienen una gran cantidad de actores y siempre se darán sombras en toda tarea colectiva en algún grado y algún hecho. Sin embargo, si se pueden observar unas tendencias generales que nos ofrecen unas respuestas a las preguntas. Por otro lado, no es ya hallar una respuesta a cada pregunta sino el hecho de plantear las preguntas adecuadas y tener la capacidad de entender todos los aspectos implicados en cada una de ellas.

1. ¿Es la diplomacia preventiva un instrumento útil?
2. ¿Cómo se puede fomentar un clima de paz que sea favorable para el desarrollo socioeconómico de los Estados?
3. ¿En qué medida la diplomacia preventiva puede ser erigida como mecanismo resolución de conflicto?
4. ¿Qué papel pueden desempeñar los actores de la escena internacional en marco de la diplomacia preventiva?
5. ¿Cómo las instituciones financieras y económicas pueden contribuir a la efectividad de la diplomacia preventiva?
6. ¿Qué papel juega el Derecho Internacional Público en el abanico de las posibles acciones preventivas?

Poder dar una serie de posibles respuestas a las preguntas, nos permite no sólo explicar los éxitos y debilidades que hasta la actualidad se han dado en caso de conflictos abiertos o potenciales, las respuestas nos darán también una visión de prospectiva del camino en que evoluciona la diplomacia preventiva en la actualidad.

Para dar respuestas a estas preguntas, conviene explicar que la diplomacia preventiva no sólo abarca la prevención del conflicto, sino que también articula otras medidas para salvaguarda la paz mediante acciones coercitivas como el establecimiento, el mantenimiento y consolidación la paz. Cada uno tiene su propia función lógica en la resolución de cualquier conflicto. Es decir, la diplomacia preventiva tiene un componente proactivo de acción antes de que una situación derive en violencia, sí se da siempre o no el componente proactivo es algo que mediante la metodología comparada podremos afirmar o destacar como tendencia. Por otro lado, destacar que el componente

reactivo es una constante en la diplomacia preventiva, es decir, cuando un conflicto ha explotado que acciones e iniciativas dentro del campo de la diplomacia se pueden llevar a efecto.

#### **1.4. Objetivo general y específico**

El objetivo general es resaltar lo mejor posible la correlación entre la diplomacia preventiva y el desarrollo socioeconómico. Del objetivo general se deducen unos objetivos específicos que nos permiten apreciar la diplomacia preventiva en todas sus vertientes:

1. Analizar el papel de la ONU y demás organizaciones internacionales y regionales a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI en materia de diplomacia preventiva.
2. Investigar los obstáculos que afronta la diplomacia preventiva respecto al desarrollo socioeconómico y el fomento de la paz.
3. Evaluar los efectos de los mecanismos y estrategias de la diplomacia preventiva respecto de las acciones políticas, económicas, comerciales, jurídicas o medioambientales aplicadas para afrontar las raíces del conflicto.
4. Lograr explicar adecuadamente y ampliamente estos objetivos nos ayudara a responder a la pregunta principal, así como verificar o no la hipótesis principal del trabajo.

En definitiva, los objetivos están ligados íntimamente con las preguntas y la hipótesis del trabajo. Con ello tendremos una idea clara del concepto práctico en que se fundamenta la diplomacia preventiva y el concepto teórico, asimismo, se observará la incidencia real, práctica y la existencia de la misma. Los objetivos específicos nos dan también una visión de la realidad existente y los desafíos planteados pasados y actuales, así como la tendencia futura en materia de prevención de conflictos. Por ello, hemos creído necesario ser concreto en la definición y la exposición de los objetivos para que se parta con una idea clara de las aspiraciones del presente trabajo.

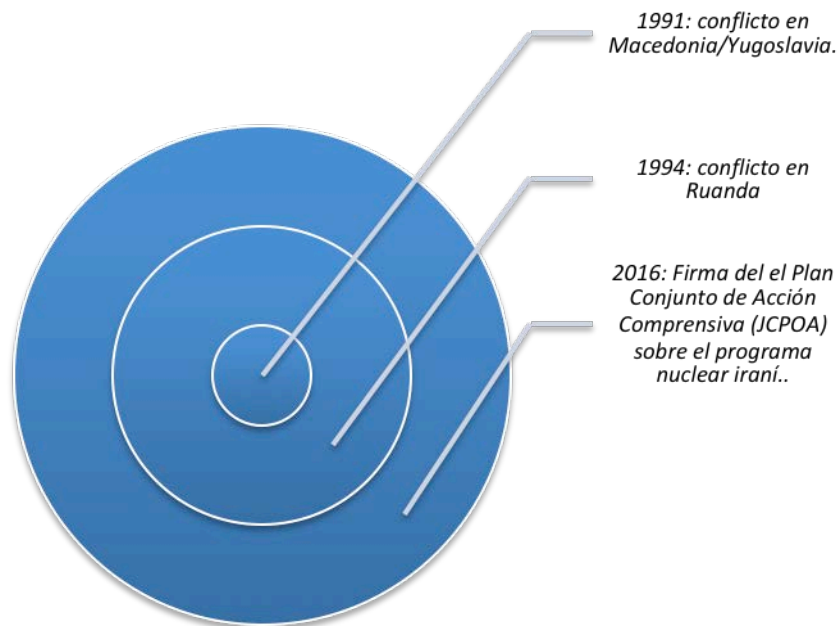
## 1.5. Marco Geográfico y temporal

Con respecto al marco geográfico y temporal se marca en función de los tres estudios de casos del presente trabajo. Se inicia desde los acontecimientos en la República Yugoslavia de Macedonia en 1991 cuando el parlamento de Skopie anuncia un referéndum de secesión que da lugar a la República de Macedonia. Las negociaciones que implicaban a los cinco miembros permanentes del CS más Alemania, negociaciones las cuales acaban con en el Plan Conjunto de Acción Comprensiva (JCPOA, en inglés) sobre el programa nuclear iraní en 2016. Gracias a este acuerdo la comunidad internacional ha marcado la clara intención de evitar la proliferación nuclear.

Destacar que el conflicto étnico que estallo en Ruanda en 1994 entre tutsis y hutus, caso de estudio que se encuentra también dentro el marco temporal del presente trabajo, donde la ONU tuvo que desplegar la misión UNAMIR que duró desde octubre de 1993 hasta marzo de 1996, frente a los acontecimientos acaecidos en el país africano. Un marco temporal que abarca también las últimas tres décadas en especial, coincidiendo con la caída del Muro de Berlín hasta el final del mandato de Ban Ki Moon.

No podemos obviar los antecedentes históricos que han definido los hechos del siglo XX, los cuales nos permiten entender la situación actual en base a los orígenes previos. En el siguiente gráfico situamos los puntos de inflexión considerados en el trabajo que han contribuido al replanteamiento de las relaciones internacionales y por ende de la diplomacia preventiva:

Figura 2: Marco temporal



*1991: conflicto en Macedonia/Yugoslavia.*

*1994: conflicto en Ruanda*

*2016: Firma del el Plan Conjunto de Acción Comprensiva (JCPOA) sobre el programa nuclear iraní..*

Fuente: Elaboración propia.

Los casos de estudio nos servirán para analizar las fortalezas y flaquezas en diplomacia preventiva han sido escogidos en el sentido temporal por su cercanía cronológica, los tres se han desarrollado tras la Guerra Fría, en lo que respecta al espacio geográfico cada caso pertenece a un continente (África, Asia y Europa), cada uno de los cuales con unos condicionantes sociales, políticos económicos y culturales claramente diferentes, gracias a estas mismas diferencias podemos encontrar los patrones comunes de la diplomacia preventiva, así como que acciones no son posibles debido a los factores particulares de cada sociedad y situación.

Para poder realizar una comparativa de análisis de la diplomacia preventiva entre unos casos y otros es necesario también que los casos de estudio sean próximos en el tiempo, puesto que los tres deben estar adscritos al conjunto y coyuntura actual de los regímenes internacionales y sujetos a unos patrones internacionales comunes.

## 1.6. Marco teórico del trabajo

Las teorías y corrientes en las RR.II. nos aportan diferentes modelos para entender la realidad. Los diferentes enfoques ante unos mismos hechos es un enfoque multidimensional imprescindible para comprender el objeto de estudio en conjunto. Los apartados anteriores esbozaban hechos históricos, propios de los estudios del mundo académico. Partiendo de lo descrito hasta ahora, incluyendo las aportaciones de autores de diferentes corrientes y escuelas, intentaremos ahondar en la explicación sobre qué es y cómo se ve la diplomacia preventiva desde distintos puntos de vista en torno a las RR.II.. De esta manera se podrá escoger razonadamente una corriente teórica que se adecue correctamente al objeto de estudio, sin perder de vista lo que otras corrientes aportan y conviene mencionar, pues una vez seleccionada una corriente, esta será la línea de estudio y tendrá primacía frente a otras, ello exige de una justificación de contraste frente a otras corrientes y autores. Las diferentes corrientes tienen su base en la evolución de los hechos históricos, partir de la relación entre la historia y las diferentes corrientes teóricas se aporta la necesaria visión de conjunto para comprender el origen del mundo actual, y que corriente tiene mejor adecuación al objeto de estudio.

La relación de los hechos históricos y la interpretación teórica será el eje de exposición analítica para definir el marco teórico de la diplomacia preventiva. En primer lugar, recordar que el mundo, a finales del siglo XIX, evolucionaba hacia un sistema multipolar, con la emergencia de países como Alemania, Italia, Rusia, Francia, Reino Unido y EE.UU. *"En la política del gran poder de los mundos multipolares, quién está en peligro gracias a quién, y quién es el que se ocupará de las amenazas y los problemas son siempre cuestiones inciertas. En la política de gran poder del mundo bipolar, nunca está en duda quién corre peligro a causa de quién"* (Waltz, 1979). Comprobamos, pues, que el sistema multipolar del siglo XIX era inestable, no así la posterior competencia, gracias a la hegemonía de EE.UU. y la URSS tras la Segunda Guerra Mundial, donde la incertidumbre entre grandes Estados fue menor respecto a

que hubo un claro reparto de papeles en exclusiva entre dos grandes potencias. En este sentido, cuando el Kaiser Guillermo II tomó el control de la política exterior del Imperio Alemán tras la salida de Bismark del gobierno, diseñó la *Weltpolitik*, unos principios políticos teóricos, aparte de los meramente pragmáticos que aplicó Bismark en su ejercicio de la dirección de la diplomacia alemana. De este modo, se evidencia el contraste entre la toma de decisiones bismarkianas, sin una estructura de pensamiento teórico-académica preconcebida, y los fines y la toma de decisiones con una estructura de pensamiento teórico-académica, como los de la *Weltpolitik*, la cual se radicaba en los principios del darwinismo social de Herbert Spencer, y que Guillermo II puso en práctica. Este tipo de estrategia ocasionó una reacción por parte de las demás potencias, como era de esperar, pues los demás Estados se vieron frente a un dilema de seguridad. Es decir, hablamos de un incremento de las incertidumbres futuras en dicha época. Desde la caída del Muro de Berlín se habló de una hegemonía de EE.UU. pero tras el paso de los años y el continuo ascenso de nuevas potencias como China, India y la recuperación paulatina de Rusia conducen a un escenario multipolar en el siglo XXI.

La disociación y paradojas que ocasionó la aplicación de la teoría *Weltpolitik* en el campo de la práctica, impuso algunos condicionantes que dieron lugar a una serie de decisiones. En este sentido, los modelos que explican los hechos desde la perspectiva teórica del realismo político, aportan una justificación y explicación de los hechos comprensibles en el estudio académico de la diplomacia. Entre los primeros autores teóricos del realismo político que sí pretendieron crear una escuela, a diferencia de Bismark y Richelieu, encontramos a Nicolo Maquiavelo y a Thomas Hobbes, ambos con la ambición de explicar desde un punto de vista teórico la toma de decisiones por parte del Estado. Quienes sí proponían unos axiomas teóricos de actuación previamente preconcebidos.

De estos autores podemos destacar las obras “*El Príncipe*”, de Maquiavelo (publicado en 1532) y “*Elements of Law, Natural Politics*” y “*The Leviathan*”, de Thomas Hobbes (publicados en 1640 y 1651 respectivamente). La obra de Maquiavelo está inspirada principalmente en la figura del rey Fernando El Católico (Fernando V de Aragón), en una serie de principios derivados de la acción política de dicho monarca.

No obstante, existe cierta disociación entre la práctica y la teoría política. Si bien la teoría de Maquiavelo estaba justificada en base a unos hechos reales, cuando pretendió aplicarla en la República Florentina tras la expulsión de la familia Medici del poder, su éxito fue bastante cuestionable a tenor de la duración temporal de dicha República y la vuelta al poder de los Medici, el partido al que pertenecía Maquiavelo, que gobernó la República de 1494 a 1512, siendo abolida finalmente en el año 1532.

Entre los teóricos de la política encontramos un contraste importante entre Rousseau frente a Hobbes y Kant. Es decir, el debate de la condición humana respecto a la posibilidad de las personas de alcanzar una legalidad universal ha ocupado un lugar importante en las diferentes corrientes y pensadores de antaño. Hobbes y Kant, postulan opuestos a Rousseau que la paz no es lo natural entre los hombres, sino una conquista consciente entre los seres humanos: *“El estado de paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza (status naturalis) que es más bien un estado de guerra, es decir, un estado en el que, si bien las hostilidades no se han declarado, sí existe una constante amenaza. El estado de paz debe, por tanto, ser instaurado”* (Kant, 2004). Para él, superar entonces el estado de naturaleza primitivo del hombre se antoja un imperativo categórico de la razón. Deseable y una aspiración a realizar.

Para Kant, el derecho de los Estados es momentáneo y carente de universalidad en el largo plazo. Postula que la guerra puede aportar los bienes del otro, pero que estos serán de manera temporal, pues los Estados en competencia y sin un orden jurídico que reconozca los bienes de los unos y los otros, no gozan de la seguridad en el mantenimiento de sus bienes adquiridos a lo largo del tiempo. Sin embargo, en caso de darse una unión de Estados en la que se reconozcan sus posesiones, éstas gozarán de seguridad a largo plazo. Propone, pues, un derecho de carácter mundial, que Kant llama “derecho cosmopolítico” (*“ius cosmopoliticum”*), mediante el cual la lucha entre Estados no sólo se verá extinguida en el derecho mundial, sino también por el propio orden por el que se han regido los Estados de mutuo acuerdo, superando así a la naturaleza humana y al Estado de legalidad estatal.

En este sentido, resaltamos que a Kant le podemos considerar el padre y germen



del moderno idealismo. Kant aspiró a un modelo de orden mundial que favoreciera la paz e impidiese el conflicto bélico. Para ello, creyó necesario configurar un ordenamiento jurídico internacional que los Estados aceptasen, respetasen y cumpliesen por voluntad propia. Con ello se refería a la creación de una confederación de Estados que hicieran cumplir el derecho internacional de paz, consiguiendo a su vez que los tratados y acuerdos diplomáticos no fuesen de carácter secreto ni tuvieran como fin una agresión futura.

Por este motivo, los postulados de Kant son considerados una fuente de inspiración para políticos y teóricos que le suceden en el tiempo. Por ejemplo, el primer punto de los Catorce Puntos del Presidente estadounidense Woodrow Wilson dice así: “Convenios abiertos y no diplomacia secreta en el futuro”. Por otra parte, la confederación de Estados que postula Kant para preservar la paz se ve reflejada en el último de estos puntos con la creación de una asociación de naciones, posteriormente conocida como la SDN.

El respeto a la integridad y a la soberanía de los Estados también queda recogido por Kant, como la no injerencia en asuntos internos, siendo un elemento fundamental de la diplomacia desde entonces, plasmada en el Tratado de Westfalia. Este principio se encuentra también en el ideario wilsoniano y está jurídicamente vigente en el actual derecho internacional, según la Carta de la ONU.

Por otra parte, en el realismo político, así como en las demás corrientes académicas que se desarrollaron desde principios del siglo XX, especialmente en los EE.UU. y el Reino Unido, es cuando y donde hallamos a los académicos y estudiosos más importantes en materia internacional. A su vez, a principios del XX surge la corriente idealista plasmada en el campo teórico y el de la práctica política mediante el idealismo wilsoniano. Con el fin de la Primera Guerra Mundial Wilson deseaba evitar nuevas confrontaciones a gran escala. Sus Catorce Puntos tuvieron la intención de formular una defensa de la diplomacia multilateral mediante mecanismos internacionales entre los Estados que evitasen la guerra. Esto queda de manifiesto en la creación de la SDN. La teoría fundamental de esta corriente era minimizar las

incertidumbres y lucha por la supremacía de unos Estados frente a otros, propugnando el concepto de seguridad colectiva y disuadiendo a los Estados de optar por el empleo directo de la fuerza, escogiendo la negociación como primera posible solución del conflicto.

La corriente idealista wilsoniana es profundamente liberal, pues trata de crear redes de dependencia y cooperación entre los Estados y personas mediante el comercio que eviten así la tentación de las opciones bélicas. Al ser ésta dañina para el interés mutuo de las partes en conflicto, Wilson intentó institucionalizar su concepción sobre cómo deberían regirse las relaciones entre Estados mediante la SDN. Sin embargo, tal y como señalamos anteriormente, lamentablemente no logró sus objetivos. Conviene señalar que ni su país, EE.UU., ni la Unión Soviética (hasta 1935) participaron en la organización internacional. El peso del liderazgo de la organización correspondió al Reino Unido, y en menor medida a Francia, reconociéndose Reino Unido como la nación líder en este sentido. Sin la participación de los EE.UU. y la Unión Soviética, el Reino Unido se vio desplazado por los acontecimientos que sucedieron posteriormente, no siendo capaz de llevar a cabo dicho liderazgo eficazmente y fracasando al querer evitar y sancionar las agresiones de unos Estados sobre otros. Este hecho fue lamentablemente uno de los detonantes de la Segunda Guerra Mundial.

En consecuencia, el fracaso del liderazgo internacional británico, para muchos teóricos como Hans Morgenthau, puso de manifiesto la derrota de la concepción idealista. Esta falta de liderazgo hizo surgir la lucha por el mismo, concepto nuclear del realismo. Morgenthau, en su obra *"Politics Among Nations"* (1948), incidió en la cuestión del liderazgo internacional como medio y mecanismo de mantener la paz, por encima en principio de cuestiones materiales, como las capacidades económicas, tanto productivas como militares. Hay que destacar que el realismo se concibió, de una manera reduccionista, a la lucha hobbesiana por la hegemonía material pero, sin embargo, si analizamos la obra de Morgenthau, reducir sus postulados a una concepción simplista nos hace perder la perspectiva original y la profundidad de dicha corriente. En este sentido, cabe recordar, *"It aims not at the conquest of territory or at the control of economic life, but at the conquest and control of the minds of men as an instrument for*

*changing the power relations between two nations. If one could imagine the culture and, more particularly, the political ideology, with all its concrete imperialistic objectives, of State A conquering the minds of all citizens determining the policies of State B, State A would have won a more complete victory and would have founded its supremacy on more stable grounds than any military conqueror or economic master"* (Morgenthau, 1963). Es decir, la corriente realista subraya que no es sólo la cuestión material un factor determinante en cuanto a la supremacía, sino que hay otros factores muy importantes, como la ideología. Por ello, esta doctrina, y en particular este autor, nos deja una perspectiva explicativa de cómo los Estados debieron asumir valores universales. En este sentido, si se recurre al Derecho Internacional Público, en especial a las sentencias del Estatuto de la CIJ, se observa que fueron asumidos por casi la totalidad de los Estados. Se podría plantear, por tanto, el debate sobre si los grandes y Estados más fuertes impusieron esta estructura jurídica sobre los demás, siguiendo el hilo de esta corriente. Sin embargo, el hecho cierto es que la mayoría de los Estados lo asumieron y respetaron, no siendo necesaria la imposición.

No obstante, no debemos olvidar que la defensa del interés nacional, el cual otorga un liderazgo a nivel internacional, se fundamenta en la solidez y ampliación de las capacidades materiales. En este sentido, cabe destacar a nivel histórico a Henry Morgenthau Jr., que propuso al Presidente Roosevelt la desindustrialización de Alemania como medio para evitar una nueva competición por el liderazgo internacional, eliminando la capacidad material alemana. Se refería, pues, a una política preventiva que asegurase un futuro conflicto similar al de las dos anteriores Guerras Mundiales. El plan obtuvo una gran oposición, tanto de EE.UU. como del Reino Unido, y nunca se llevó a cabo. Aun así, Hans Morgenthau hizo una crítica feroz del idealismo legalista wilsoniano, practicado por las organizaciones internacionales y el derecho internacional, destacando el fracaso de la SDN y la violación de los tratados internacionales, intentando con esto dar solidez a su argumento. El Derecho Internacional Público desde el punto de vista realista tiene que estar respaldado por un poder hegemónico que haga cumplir el mismo. En este sentido, podemos recordar que las sentencias de la CIJ son respaldadas por los miembros del Consejo de Seguridad, en el que están como miembros permanentes cinco de los Estados con mayores capacidades del mundo.

Desde la perspectiva del realismo clásico u ofensivo de Morgenthau respecto a la diplomacia preventiva, ésta se podía entender como un cálculo posible de pérdida-beneficio, es decir, las acciones diplomáticas de prevención de un conflicto se basaban en que los costes superarían a los beneficios de la confrontación, siendo imperativo emprender la acción diplomática. En todo caso, la diplomacia preventiva tendría por objeto la conservación de los balances del poder dados, Según Morgenthau: *"Throughout its history of more than four hundred years the policy of the balance of power succeeded in preventing any one state from gaining universal dominion"* (Morgenthau, 1963). Aunque se hable de dominio universal de una potencia sobre otra u otras, podemos extrapolar con cierta precaución que, en el caso de la diplomacia preventiva, tuvo como objetivo la conservación de dichos balances de poder. Para argumentar convincentemente esta visión del realismo y la diplomacia preventiva, debemos hacer referencia a George Kennan, que publicó un artículo titulado "Las Fuentes del Comportamiento Soviético" en 1947, lo que posteriormente dio origen a la Doctrina de la Contención del Presidente Harry S. Truman respecto a la Unión Soviética. En consecuencia, para evitar una confrontación entre ambos contendientes, según Kennan era necesaria una diplomacia fuerte y preventiva que confinase al comunismo dentro de sus fronteras, llegando a emplear medios de fuerza allá dónde la diplomacia de contención fallase. Dado que una confrontación entre ambas superpotencias daría lugar a un juego de suma cero por causa de la destrucción nuclear mutua, los mecanismos diplomáticos y no diplomáticos de contención fueron esenciales para evitar dicha confrontación.

Otra corriente a tener en cuenta en este estudio es el neoliberalismo, en este sentido, Joseph Nye es un autor de obligada mención. Este autor señaló que las incertidumbres generaban percepciones erróneas entre los componentes del sistema (los Estados), dando lugar a dilemas como el de seguridad. El dilema de seguridad en un Estado se da cuando los balances de capacidades se ven alterados. En este sentido, *"balance of power predicts that states will act to prevent any one state from developing a preponderance power. This prediction has a long pedigree. Lord Palmerston, British foreign secretary in 1848, said that Britain had no eternal allies or perpetual enemies;*

*Britain thought only of its interests*” (Nye, 2007). El dilema de seguridad se puso de manifiesto claramente desde mediados del siglo XIX en la Europa de la paz armada, en la cual los Estados incrementaban el presupuesto de sus ministerios de guerra anualmente, y posteriormente durante la Guerra Fría y la carrera armamentística nuclear espacial. Por ello, teóricos como Josef Nye o el Presidente Wilson, adscritos a corrientes diferentes, entendieron que las estructuras de seguridad colectiva en el ámbito internacional tienden a minimizar la incertidumbre ante una posible agresión externa. “*In the eyes of Woodrow Wilson and those who thought as he did, World War I had been largely an accidental and unnecessary war caused by the balance power, and such wars could be prevented by an alliance of all states for collective security*” (Nye, 2007). Es decir, encontramos puntos de encuentro entre teóricos y políticos-estadistas asociados a diferentes corrientes.

Por otra parte, Nye acuña varios términos como el *Soft Power* (Poder Blando), con el cual defiende que, para la consecución de un objetivo de Estado, hay mecanismos y estrategias indirectas que evitan el empleo de la fuerza, aún llegado el momento que resulte necesaria, contraponiendo su término al de *Hard Power* (Poder Duro), contraposición de conceptos en la corriente neoliberal, en la cual se propone la influencia y la disuasión frente a los mecanismos coercitivos y directos. En este sentido, cabe señalar que los mecanismos de los que se sirve la diplomacia preventiva, por ejemplo las sanciones económicas, son mecanismos de *Soft Power* y tienen como fin disuadir ciertas acciones sin necesidad de recurrir a la amenaza del empleo de la fuerza. Posteriormente, fusiona estos dos conceptos en *Smart Power* (Poder Inteligente), refiriéndose a la creación de una red de influencia institucionalizada para el Estado que le asegure una posición de éxito para sus intereses en las RR.II. “*Hybrid networks that combine governmental, intergovernmental, and nongovernmental representatives are likely to play a large role in the future*” (Nye, 2007). Sin embargo, no obvia la importancia del poder militar, pero si este no está sometido a unas reglas claras, la percepción de las intenciones de su empleo inquietará a otros Estados y actores, pudiendo dar lugar a dilemas de seguridad, sin ser de interés para el mantenimiento de la paz y pudiendo provocar nuevas carreras armamentísticas.

Los postulados institucionalistas fueron nuevamente retomados a finales de la Segunda Guerra Mundial, mediante la refundación de la SDN en la ONU. Roosevelt, continuando la estela del idealismo wilsoniano, impulsó la participación de EE.UU. en la ONU. Las bases de este enfoque, como hemos señalado anteriormente, tuvo su origen en pensadores de tiempos pasados. *“His essay Eternal Peace is seen as one of a succession of peace plains going back to Dante and Dubois in the early fourteen century, encompassing the French monk Crucé and the abbé St. Pierre, and culminating in the League and the United Nations”* (Waltz, 2008). Sin embargo, podemos decir que ha tenido una expresión práctica en cierta medida en la SDN y en su organización sucesora, la ONU.

No obstante, para Waltz, de quien hablaremos de manera más extensa un poco más adelante, el actual mundo que surge tras la caída del Muro de Berlín (1989), se incrementan las crisis internacionales y las situaciones que amenazan con acabar en conflicto, se generan mayores grados de incertidumbre que en el sistema existente antes de la caída de dicho muro. En este sentido, Waltz afirma: *“Militarmente, la interdependencia es baja en un mundo multipolar, los grandes poderes dependen entre sí para disponer de respaldo militar y político durante las crisis y las guerras. Es vital asegurarse un respaldo sólido. Ése no puede ser el caso de un mundo bipolar, pues los terceros no son capaces de alterar el equilibrio de poder retirándose de una alianza o uniéndose a la otra”* (Waltz, 1979). Es decir, desde la perspectiva neorrealista de Waltz el mundo sufre un cambio profundo de las relaciones entre los Estados, lo cual supone un desafío para la arquitectura institucional internacional. Sobre el cual esta arquitectura debe dar respuesta a los desafíos surgidos tras la Guerra Fría.

No obstante, en el segundo intento de resucitar las tesis kantianas, hubo éxitos y debilidades, pero cabe destacar el entendimiento que existió en la coordinación entre ambas superpotencias durante la Guerra Fría y, posteriormente, ante la caída de la URSS en la resolución de controversias. Es decir, allá donde hubo un acuerdo, el Consejo de Seguridad emitía una resolución y capacitaba a la ONU para intervenir en el conflicto. En caso de que no hubiera un acuerdo por parte de ambas superpotencias, o de cualquier otro de los tres miembros del Consejo de Seguridad con derecho de veto en

la ONU, éste no manifestaba una resolución y el conflicto queda larvado. Es decir, las tesis wilsonianas de origen kantiano han tenido una aplicación práctica en la segunda mitad del siglo XX nuevamente. Otra prueba que contrasta con la crítica que Morgenthau ejerció sobre el Derecho Internacional Público fueron los diversos tratados internacionales, en especial los que atañen a la limitación de armamentos, que también abarcaremos en este estudio, al ser una cuestión fundamental en la prevención de cualquier conflicto. Todo esto afianzó los principios wilsonianos de una manera innegable tras la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, al comienzo de la Guerra Fría y con el reciente fracaso de la SDN, el realismo clásico evolucionó para comprender el mundo mediante la perspectiva del neorrealismo, cuyo principal exponente fue Kenneth Waltz. El neorrealismo trataba de dar una respuesta teórica al nuevo equilibrio del poder que se da entre EE.UU. y la URSS., conforme al postulado realista de la lucha por la hegemonía de unos Estados sobre otros. En todo caso, asistimos a una etapa nueva de la historia debido a la disuasión nuclear, que impidió el choque directo entre las dos superpotencias. Nye le apoya en este sentido: *“Concern about the proliferation of nuclear weapons continues. While 189 states have signed the Nuclear Non-Proliferation Treaty, India and Pakistan exploded weapons in 1998, and countries such as Iraq, Iran, Libya, and North Korea pursued nuclear weapons despite having signed the treaty”* (Nye, 2007). Es decir, Nye observa debilidades en el TNP ante la búsqueda de supervivencia del Estado, postulado eminentemente realista.

Waltz desarrolló el neorrealismo en su obra *Theory of International Politics* (1979), en la que definió tres elementos que conformaron el sistema mundial. El primero es la unidad humana y sus necesidades, las cuales buscaban ser satisfechas, a pesar de que los individuos formaban parte de una comunidad política superior: la nación Estado. Es el Estado el segundo elemento de análisis de su obra, al cual consideraba dentro de la soberanía de sus fronteras, con sus propias leyes para sus habitantes. El tercer elemento de interacción es la convivencia entre los Estados que, al ser soberanos, daban origen a un sistema internacional anárquico, a su entender, al no tener un poder coercitivo que les obligase a seguir unos patrones preestablecidos. Sin

embargo, es posible hallar patrones de conducta en las interacciones interestatales. En este sentido, los tratados internacionales en sus diferentes categorías y el derecho internacional son un buen ejemplo de los patrones de conducta en las relaciones interestatales.

Un patrón de comportamiento es la búsqueda de la hegemonía de carácter económico, un objetivo que cada Estado trata de lograr dentro de sus posibilidades. En este sentido, la guerra y la búsqueda de otras variedades de hegemonía, ya sea militar o cultural, originaba los conflictos con el fin de lograr finalmente la hegemonía económica. En el contexto de la Guerra Fría y con el armamento nuclear, la búsqueda de la hegemonía entre ambas superpotencias no era posible a través de un choque militar directo entre ambos, dado que se destruirían mutuamente. *“Both the United States and the Soviet Union have long had second strike forces, with neither able to launch a disarming strike the other”* (Waltz, 2007). Así Waltz postulaba que la disuasión nuclear era sin duda un medio que evitaría y prevendría un conflicto armado a gran escala.

Por otra parte, el número de Estados era limitado y sus intereses conocidos por todos, por lo que se podía predecir el comportamiento de los mismos. Waltz adoptó entonces un enfoque teórico basado en el interés material de los Estados como eje de sus motivaciones, justificando así la defensa y la lucha de los Estados respecto a sus intereses. No obstante, se mostraba consciente de que los Estados se veían sometidos a cambios con el paso del tiempo, condicionados por las necesidades de sus poblaciones. El balance de poder que definió Waltz en sus obras primigenias fue la razón para explicar el comportamiento y acciones de los Estados. En lo que respecta al presente estudio sobre la diplomacia preventiva, podemos interpretar, según sus postulados, que las acciones de prevención tenían como fin el preservar el balance de poder entre los Estados. No obstante, éste en la actualidad tiene manifestaciones en el sistema internacional y dinámicas heredadas del pasado en el seno de sus instituciones y foros, en los cuales son actores principales. *“Liberal institutionalists paid scant attention to organizations designed to buttres the security states until, contrary to expectations inferred from realist theories, NATO not only survive the end of the Cold War but went*



*on to add new members and to promise to embrace still more*” (Waltz, 2007). En lo que se refiere a los cambios de balances de poder, podemos observar que sobrevivieron las alianzas de seguridad colectivas frente al Pacto de Varsovia, siendo desde principios de los años noventa del siglo XX una alianza sin competencia.

En consecuencia, en el campo teórico surgen académicos que atienden a esta realidad, como Robert O. Keohane, que desarrolló los postulados del institucionalismo neoliberal. Coincidió con el realismo en destacar que el Estado es el principal actor en las RR.II. Sin embargo, difirió de éste en la cuestión jurídica e institucional, pues para él existía una gran interdependencia entre los Estados, en cuestiones de carácter económico, social y también político. *“Los Estados tienen intereses complementarios, lo que hace que ciertas formas de cooperación sean potencialmente beneficiosas”* (Keohane, 1984). Para ordenar y regular estas relaciones por parte de los Estados y que no fueran adversas para la paz, se sirvieron de las actuales instituciones internacionales surgidas de la Segunda Guerra Mundial. Uno de los postulados del idealismo wilsoniano en la prevención de conflictos fue la generación de intereses mutuos, especialmente económicos, y a su vez el papel determinante del Estado en dichos intereses, tal y como queda manifestado en el concepto de interdependencia del institucionalismo. Por ello, la diplomacia preventiva, que surgió del acuerdo en el seno de OI, hay que analizarla obligadamente desde la perspectiva y obras de Keohane y los postulados del institucionalismo liberal. Sin olvidar los postulados de la teoría de regímenes internacionales definidas por Krasner, y compartidas por Keohane y Nye como redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan sus efectos. El nexo entre la diplomacia preventiva y el desarrollo económico se puede estudiar dentro estas teorías que se refieren al modo de gobernarse mediante reglamentos o prácticas entre los actores. Estas series de acuerdos entre gobiernos que afectan las RR.II., generando interdependencia, así pues ambas teorías combinadas se adecuan a los objetivos analíticos del trabajo.

La diplomacia preventiva marcada desde las teorías de los regímenes internacionales tiene su fundamento en un juego marcado por las relaciones diplomáticas, estratégicas y de las relaciones económicas del sistema internacional. La

teoría de los regímenes internacionales se desarrolla en la década de los años ochenta, viene a presentar una aproximación o reconciliación entre las interpretaciones neoliberales, institucionalistas e idealista, en el campo de las RR.II., dentro de los postulados de Keohane y Nye de un mundo de Estados soberanos en el cual los actores jurídicamente iguales establecen convenios y comparten intereses.

Entendiendo que el idealismo wilsoniano tiene una aplicación en la práctica institucional mediante la SDN y posteriormente con las Naciones Unidas. No se puede negar la existencia de una jerarquía internacional entre los Estados, siendo un argumento de apoyo el oligopolio del armamento nuclear en un reducido número de países. La obra *Power and Interdependence*, publicada en 1977 conjuntamente por Keohane y Joseph Nye, abarca estas cuestiones. Fundamentalmente, la obra incide en la autonomía de los Estados, coincidiendo con el postulado realista, es decir, no existe una centralización del poder político a nivel global; pero sí unas relaciones jerárquicas e interdependiente. Por ello, en base a este mismo postulado realista, para ordenar las relaciones entre los Estados, estos necesitan de mecanismos de entendimiento, negociación y cooperación mediante instituciones y reglas válidas reconocidas por todas las partes, como proponen los postulados de enfoque institucionalista. El motivo fundamental por el cual los Estados desarrollan mecanismos multilaterales de cooperación es debido a las relaciones de dependencia e interdependencia entre ellos. La obra también señala los costos de la no cooperación “*Cuando Mitterrand intenta estimular la demanda y nacionalizar las industrias, por contraste, el franco decae, se arriesgan las reservas exteriores francesas y tal vez sea necesario el auxilio del FMI o de los gobiernos selectos de los países ricos*” (Keohane, 1984). Siguiendo la corriente liberal, afirmaba con ello que la no cooperación incrementa la incertidumbre y, por consiguiente, el sistema internacional es más inestable en el ámbito económico, sin obviar que, además, podría resultar también variable en el campo político, social, y en el de seguridad, etc.

Llegados a este punto, debemos volver a mencionar a Kissinger y la revisión que hace del realismo político, valorando la importancia de la cooperación como mecanismo de progreso y desarrollo de la democracia. “*La Iniciativa de Empresa para las*

*Américas, anunciada por Bush en 1990, y la batalla por un Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá, firmado por Clinton en 1993, representan la política norteamericana más innovadora hacia América Latina de toda la historia*” (Kissinger, 1996). Su ejercicio en el Departamento de Estado norteamericano estuvo plagado de ejemplos que podemos asociar con la práctica del realismo político. Sin ánimo de ahondar en hechos concretos, podemos señalar el apoyo estadounidense que recibió durante su ejercicio como Secretario de Estado en cuanto a los regímenes de seguridad nacional en Iberoamérica y en otras partes del mundo. Esto supuso la aplicación de la doctrina Truman, basada en los principios del realismo político, que conllevó la contención del expansionismo de regímenes comunistas adversos a los intereses norteamericanos y de sus aliados.

Asimismo, cuando Kissinger fue designado como Secretario de Estado norteamericano se negoció en Ginebra la salida de EE.UU. de Vietnam, lo que supuso el fin de la guerra en este país. No obstante, sus planteamientos no fueron exclusivamente realistas, pues consideraba necesario, para el desarrollo de su diplomacia, un entendimiento con los demás actores presentes, propiciando para ello la creación de foros internacionales e instituciones, tratados, acuerdos y declaraciones, todo ello para delimitar y clarificar el equilibrio entre los Estados. Asimismo llevó a cabo un acercamiento hacia Rusia y China, desarrollando la llamada política de distensión con el bloque comunista y evidenciando que su acción política no sólo se basaba en la corriente realista. Este hecho le valió la obtención del Premio Nobel de la Paz en 1973.

Su obra *Diplomacy*, que mencionamos anteriormente, la publicó tras la caída de la URSS en 1994, resultando clave para comprender la arquitectura internacional contemporánea de la segunda mitad del siglo XX. A través de ella nos facilitó un enfoque del cambio sucedido en la URSS, necesario para la comprensión del mundo actual. “*Cuando Gorbachov reemplazó el concepto de lucha de clases por la doctrina de Wilson de interdependencia global, estaba defendiendo un mundo de intereses compatibles y armonía subyacente: una completa inversión de la establecida ortodoxia leninista y el marxismo histórico*” (Kissinger, 1996). Se trata de una historia de la diplomacia en la que se pone de manifiesto que el concierto entre las naciones del

pasado y el presente han gozado siempre de foros que, durante el siglo XX, pero especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, han tenido una institucionalización internacional importante en forma de Organizaciones Internacionales, conferencias, declaraciones y tratados.

En resumen, en el aspecto teórico y académico Robert O. Keohane y su corriente institucionalista se definen de manera muy comprensible los aspectos en los que se fundamenta parte de los objetivos de esta investigación. La cooperación política entre Estados es clave para comprender el concepto y la dimensión de la diplomacia preventiva, especialmente tras el fin de la Guerra Fría. *“Así cuando pensamos en la cooperación después de la hegemonía, debemos pensar en las instituciones. Las teorías que descartan las instituciones internacionales, calificándolas de insignificantes, no alcanzan a entender las condiciones en las que los intentos de cooperación de los Estados, persiguiendo sus propios intereses, serán exitosos”* (Keohane, 1984). De ello deducimos que las instituciones internacionales tuvieron un respaldo que fue más allá de meros principios altruistas y que también estuvieron respaldadas por motivaciones de carácter estratégico que podríamos asociar a principios del interés nacional, tal y como se defiende a través del realismo.

Otro aspecto importante en los postulados de Keohane es que advierte que las instituciones internacionales no eran un todo monolítico: *“Finalmente, no es necesario que las instituciones internacionales estén integradas en una única red coherente. La cooperación en política mundial es casi siempre fragmentaria: no todas las piezas del rompecabezas tienen un lugar”* (Keohane, 1984). Por este motivo, podríamos plantearnos el caso de la OEA y UNASUR que, abarcando un mismo espacio geográfico, deben convivir y dar soluciones a diversos contenciosos.

No hay que olvidar el enfoque constructivista como medio para dar resultado al fin de un conflicto. En cuanto a este aspecto, Christopher Mitchell definió las condiciones necesarias para alcanzar una paz estable, así como la reconciliación y el desafío que esto supone: *“Una parte del problema de considerar la reconciliación un estado final es que muchos de los que escriben sobre el tema acaban con su propia*

*versión de una relación reconciliada, que básicamente adopta una forma caracterizada por la ausencia de violencia y un mínimo de emociones antagónicas. Es evidente que puede haber diferentes grados de reconciliación que impliquen sentimientos y emociones más o menos positivas, mayores o menores niveles de cooperación o ejemplos más o menos de generalizados de interacciones útiles”* (Mitchell, 2014). En consecuencia, la paz social alcanzada entre las comunidades enfrentadas en el pasado es una pieza clave para garantizar la estabilidad a largo plazo. Otro enfoque a tener en cuenta es el relativismo, el cual junta el interés del sujeto con el objeto de su deseo, es decir, las acciones son fruto de una motivación, en este sentido, este enfoque no es interesante para analizar la cooperación que realizan los Estados en el mundo, puesto que si bien las agencias de cooperación estatales tienen sobre papel unos objetivos humanistas, de desarrollo social y del bienestar allí donde no se da, en la práctica los Estados enfocan la cooperación a aquellos lugares donde residen otros intereses en ocasiones, sean intereses económicos, políticos, culturales, etc. obseden a una estrategia del interés del sujeto por el objeto.

Evidentemente algunos enfoques profundizan más en el objeto de estudio de este trabajo, tal como es el institucionalismo neoliberal imperante jurídicamente en la actual arquitectura internacional, y junto con la teoría de regímenes internacionales. Otras corrientes teóricas como sería el realismo le dan escaso recorrido a la diplomacia en prevención de conflictos, de hecho la diplomacia está al servicio del interés nacional y de la supervivencia del Estado por encima de cualquier otro compromiso y por lo cual la diplomacia sirve tanto para hacer la paz como para provocar el conflicto, cuestión la cual se ha dado en más de una ocasión en la historia. No obstante, en el campo de la praxis diplomática los postulados teóricos de las diferentes corrientes se combinan, baste señalar que el cosmopolitismo kantiano sustancia buena parte del idealismo wilsoniano que se traduce en una institucionalización internacional de las relaciones diplomáticas en una organización internacional con capacidad de arbitrar las diferencias entre Estados y conflictos potenciales que supongan una amenaza a la paz. En definitiva, las teorías de las RR.II. se complementan para crear modelos a la hora de explicar unos u otros conflictos y aportan un conjunto de medidas que se pueden realizar desde el campo de la diplomacia y las instituciones internacionales.

El hecho que se haya escogido con preferencia dos corrientes combinadas frente a otras es por su compatibilidad y complementariedad. Tanto la Teoría del institucionalismo neoliberal y la Teoría de regímenes internacionales permiten combinadas desarrollar el estudio con una línea coherente de análisis en relación a la teoría.

### **1.6.1. Definición y análisis del concepto de diplomacia preventiva**

Hasta ahora, hemos presentado diferentes aproximaciones teóricas de la diplomacia preventiva en relación con hechos históricos en las RR.II. Sin embargo, la forma de entender y definir la diplomacia preventiva es un debate abierto y en continuo cambio frente a los acontecimientos internacionales, tanto en las instituciones como en el mundo académico. Por lo que tener una definición clara del concepto lo más amplia posible es importante para su comprensión teórica. La diplomacia preventiva se podría definir de la siguiente manera: *“Al menos en un sentido básico, cuando se defiende la prevención de conflictos o la diplomacia preventiva, se están defendiendo en realidad medidas para impedir que un conflicto traspase un umbral de comportamiento y degenera en violencia, al menos, la estrategia ha sido erigir algún tipo de barrera que dificulte el empleo de la violencia directa o poner en marcha algún proceso mediante el cual se disipe, desvíe o impida la violencia entre los adversarios”* (Mitchell, 2014). Pocos autores hacen una definición tan específica del concepto de diplomacia preventiva, como lo hace Mitchell. No obstante, es cierto que algunos autores e instituciones internacionales han desarrollado últimamente un poco más el concepto en estas últimas décadas.

El término diplomacia preventiva fue enunciado por primera vez por Dag Hammarskjöld en 1960, en un informe remitido al Consejo de Seguridad sobre Sudáfrica. Después, Boutros Boutros-Ghali impulsó el término y lo reformuló en su informe “Un Programa de paz”, en 1992. De hecho, lo pone en práctica mediante un

despliegue preventivo durante ese año en la antigua República Yugoslava de Macedonia, donde no hubo un conflicto armado, a diferencia de otras regiones de la misma Federación Yugoslava. Posteriormente, Boutros-Ghali fue acusado de no haber sabido gestionar adecuadamente los conflictos como de Angola, Ruanda y Yugoslavia, lo cual impidió su segunda reelección al frente de la Secretaría General de la ONU. Sin embargo, yendo al inicio de su mandato, y si fijarnos en el final del mismo, de su informe podemos destacar el siguiente fragmento, que define la diplomacia preventiva como aquella que trata “de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia; en los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto; y mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservar la paz, por frágil que esta sea, los casos que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz (ONU,1992).

El informe describe las diferentes misiones que se dan en el seno de la ONU en relación al mantenimiento de la paz. Lo que es importante en este informe es que es posterior a la Guerra Fría y su Secretario General realizó con él una declaración de intenciones para hacer primar y lograr los objetivos de la Carta de la ONU mediante unas políticas viables.

En el caso de Sedky-Lavandero, él considera que la diplomacia preventiva sirve *“Para prevenir los conflictos; deben tenerse presentes aspectos que corresponden al desarrollo de las naciones, reforzando pilares que sostienen la paz, como son: el fomento de la equidad en la distribución de recursos, elevando consistentemente el nivel educacional, económico y social de la población, así como la implementación y efectivo desarrollo de los aspectos relativos al debido respeto de los derechos humanos, y al fomento y desarrollo de la democracia”* (Lavandero, 1998). Este autor se centra en la vertiente más social de la diplomacia preventiva y cuál debe ser su fin social y político.

Michel S. Lund entiende la diplomacia preventiva como aquellas medidas tomadas en lugares y momentos vulnerables para evitar la amenaza o el uso de la fuerza armada y otras formas de coacción por parte de Estados o grupos, resolviendo así las disputas políticas que pudiesen surgir de los efectos desestabilizadores del cambio económico, social, político e internacional. Es decir, este autor acusa a las al continuo cambio de las dinámicas en el origen de muchos conflictos, lo que para él desencadena las luchas armadas. En consecuencia, aboga por la toma de medidas en caso de indicios de quebrarse la paz (Lund, 1996).

Si tomamos como referencia a una especialista en negociación como Diana Chigas, ella amplía el concepto de diplomacia preventiva más allá del que se define en la ONU. Para ella existen formas variadas de diplomacia preventiva, más allá de las instituciones. Por esto, Chigas diferencia tres niveles dentro de la diplomacia preventiva, llamados Tracks. El *Track I* se sitúa a nivel intergubernamental e institucional, es decir, las acciones que se dan dentro del marco de la ONU. El Track II hace referencia a la implicación y relación de las organizaciones no gubernamentales con los actores en conflicto. Estas organizaciones pueden aportar un enfoque a las instituciones oficiales que puede ser vital en la resolución de un conflicto. El Track III versa sobre la mediación que los actores no institucionales pueden llevar a cabo y cómo las instituciones deben valerse de ellos para consolidar la paz. Chigas hace una lectura antropológica del conflicto, otorgando importancia a las estructuras sociales de una comunidad y explicándolas para entenderlas de una manera más adecuada.

Henry Kissinger, académico y en su día también Secretario de Estado de los Estados Unidos (EE.UU), expuso en su obra *Diplomacy*: “*Habrá que buscar los objetivos wilsonianos del pasado de los EE.UU., a saber, paz estabilidad, progreso y libertad para toda la humanidad, en una jornada sin fin. "Caminante-dice un proverbio español-, no hay camino. Se hace camino al andar"*” (Kissinger, 1996, p 899). Si bien Kissinger no define en sus obras diplomacia preventiva de manera específica, en el final de esta obra sí menciona los ideales wilsonianos en los que no hay duda que radica la esencia de la diplomacia preventiva desarrollada tras la Segunda Guerra Mundial.



Kissinger dirigió la diplomacia estadounidense y se le consideró, además, un teórico académico en el campo diplomático. Sin embargo, su labor al frente del Departamento de Estado tiene algunos claros y oscuros. Sin entrar en discusión respecto a su carrera al frente de dicho departamento, hay que destacar que algunas de sus decisiones en la política exterior tuvieron relación con la prevención de conflictos. Destacan algunos casos, como el de China, en el que propició el acercamiento entre los dos países, convirtiéndose juntos en un elemento de presión para la URSS y mejorando la posición negociadora de EEUU en diferentes conflictos y en los tratados de reducción de armas, con lo que se pudieron prevenir posibles conflictos. También es destacable el caso de Cuba, en el que Kissinger fue partidario de mejorar las relaciones diplomáticas que llevaban rotas desde 1961, pero para ello Cuba debía renunciar a sus intervenciones armadas en otros países (especialmente Angola). Y un tercer caso reseñable es el de Rodesia (hoy Zimbabue), en el que Kissinger participó mediante presiones en las negociaciones para el fin del gobierno de la minoría blanca en la antigua Rhodesia, consiguiendo el apoyo incluso de Sudáfrica, para terminar con el gobierno de Ian Smith. Es decir, encontramos una política exterior norteamericana que intenta prevenir futuros posibles focos de conflicto mediante la disuasión y una basculación de equilibrios e intereses. En definitiva, se trató de una diplomacia preventiva fuera del seno de la ONU, que respondió al interés de una nación, cumpliendo sin embargo el objetivo de la diplomacia preventiva, que es sin duda evitar el conflicto. Responder a los intereses inmediatos de una nación evitando el desgaste económico y la dificultad de gestionar un conflicto, siempre resulta más costoso que la vía diplomática.

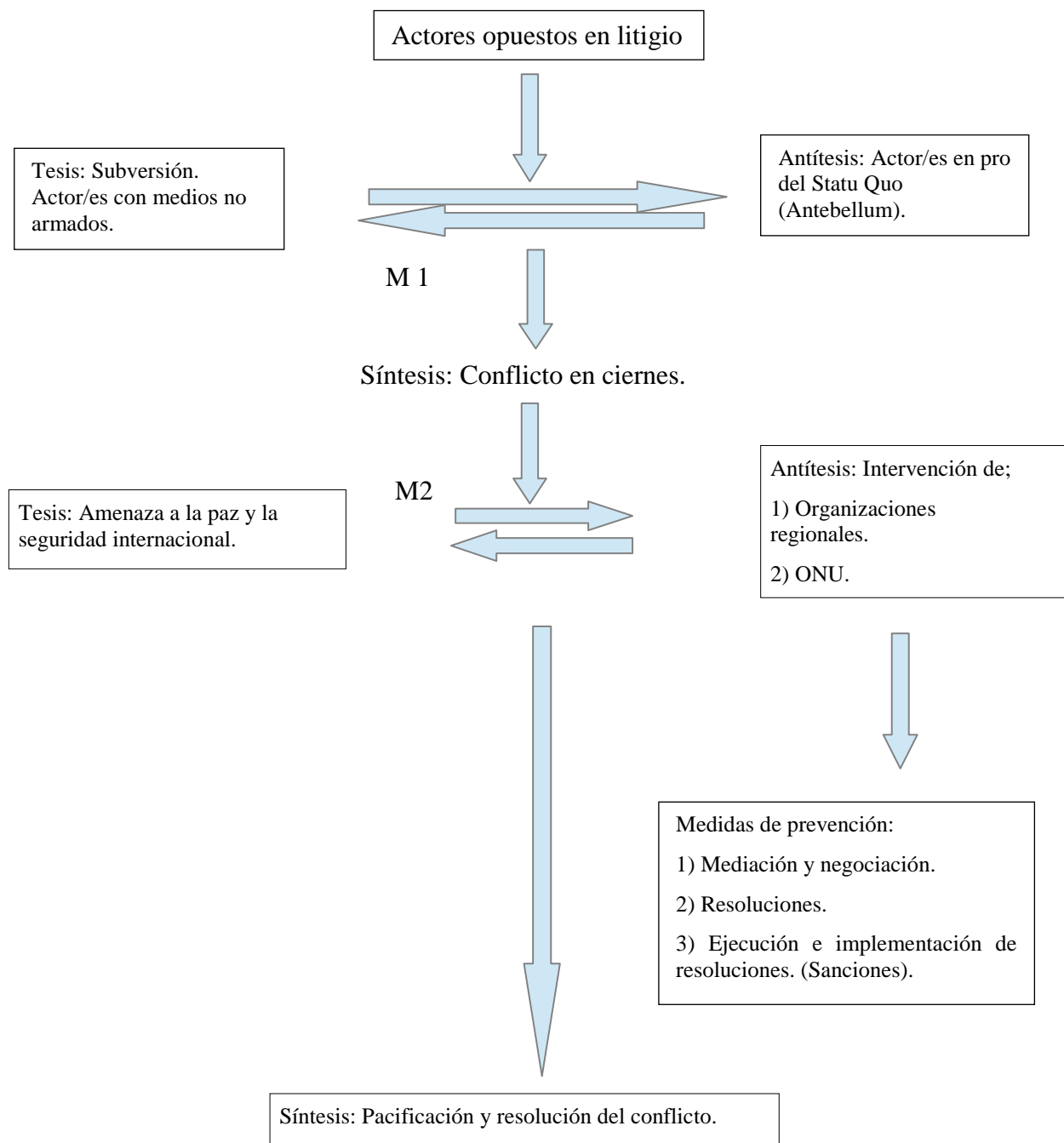
De Ban Ki Moon cabe destacar el informe que entregó al Consejo de Seguridad en 2011, donde explicaba lo siguiente: *“La diplomacia preventiva: obtención de resultados, suele ser una de las pocas opciones disponibles para preservar la paz, a menos que se adopten medidas coercitivas. También puede ser una inversión muy rentable. La mayor rentabilidad de la prevención consiste en las vidas que salva, pero también tiene una rentabilidad económica. El Banco Mundial (BM) ha calculado que el coste medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en un país en desarrollo de tamaño medio. Las guerras civiles más graves causan unos costes acumulados de docenas de miles de millones de*

*dólares, y la sociedad tarda un promedio de 14 años en recuperar las vías de crecimiento original”* (ONU, 2011). De estas palabras se desprende la importancia que la Secretaría General otorgó a esta vertiente de la diplomacia, el optimismo que depositó en ella y la clara intencionalidad de contar con esta herramienta. Exponerlo al Consejo de Seguridad significó buscar su aprobación y el impulso de los mecanismos actuales de esta variedad de diplomacia.

Si bien cada autor, experto o implicado en esta materia tiene una concepción y definición personal, podemos darnos cuenta de que todos tienen un elemento común: la resolución del conflicto. En cierta medida y como pequeña conclusión, a priori, se puede asemejar a lo que sería una corriente política de la diplomacia, un enfoque particular de la misma. En definitiva, la diplomacia de prevención de conflictos es multidimensional, ya que participan diferentes actores, tales como los Estados, las instituciones y organizaciones internacionales, la sociedad civil (ONG, medios de comunicación, empresas...), etc. Por otra parte, ésta se desarrolla en el creciente multilateralismo surgido desde la Segunda Guerra Mundial, creando nuevas organizaciones interestatales en las últimas décadas y tendiendo siempre a potenciar la prevención de conflictos de manera determinante.

Para explicar el funcionamiento teórico de la diplomacia preventiva hemos recurrido a la lógica formal, mediante dos diagramas de causalidad dialéctica, a fin de mostrar el esquema funcional en que se desarrolla el marco de prevención de conflictos. La obra de Rafael Calduch “Métodos y técnicas de investigación internacional” nos sirve para elaborar los diagramas para plantear modelos teóricos o relaciones de causalidad aplicables para los casos de conflicto potencial o conflicto abierto.

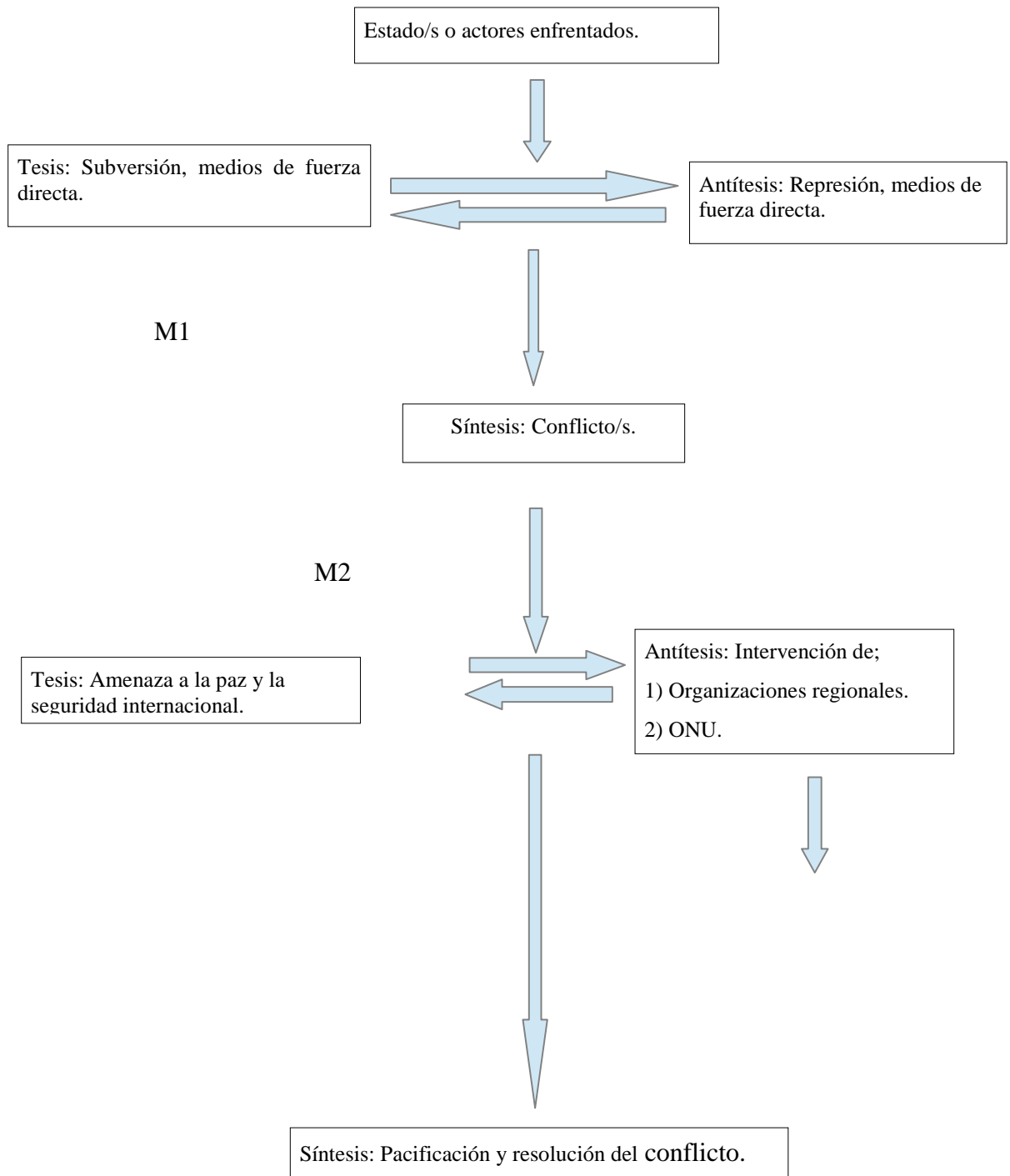
**A- Diagrama de causalidad dialéctica I de la diplomacia preventiva en situación de preconflicto:**



Fuente: Elaboración propia basada en el manual de Métodos y técnicas de investigación internacional. De Calduch, C. R. (1998).

En este primer diagrama de causalidad dialéctica, el conflicto o posible conflicto aún no se manifiesta mediante medios armados o de violencia directa. No obstante, los condicionantes y hechos que se manifiestan conllevan una escalada de la inestabilidad, bordeando un conflicto violento. En el cual existe una amenaza real y velada para la paz y estabilidad internacional. En consecuencia, se cumplen las condiciones iniciales para la intervención de las organizaciones regionales en un primer momento. En caso de que la organización regional o una de las partes o la propia ONU, considere debe elevarse la controversia a los órganos competentes de la ONU está puede actuar. Como hemos dicho a iniciativa propia, porque lo solicita una de las partes en conflicto o la propia organización regional que considera debe recurrir a ella.

**B-Diagrama de causalidad dialéctica II de la diplomacia preventiva en situación de conflicto:**



Fuente: Elaboración propia basada en el manual de Métodos y técnicas de investigación internacional. De Caldach, C. R. (1998).

En este segundo diagrama de causalidad dialéctica, tenemos en cuenta al igual que en el primero, que la primera organización internacional en actuar, es la de carácter regional. Así cómo el conflicto es resuelto satisfactoriamente. Al igual que en el primer caso la ONU puede actuar de oficio, cosa que no tiende hacer en caso de que el conflicto este siendo tratado en la organización regional. No obstante, puede hacerlo si el Consejo de Seguridad estima que es de su competencia. También una de las partes en conflicto puede solicitar la participación de la ONU. Sin embargo, la ONU puede pronunciarse en un sentido afirmativo o negativo hacia las partes en conflicto respecto a la participación en la resolución del conflicto si se encuentra ya en el ámbito de la organización regional. En caso de que no haya iniciativa y acuerdo dentro de las instituciones internacionales, la diplomacia preventiva queda suspendida de aplicación. Por ejemplo, en el caso del Consejo de Seguridad, las resoluciones se pueden ver impedidas por alguno de los Estados del Consejo de Seguridad con derecho de veto, no pudiéndose alcanzar la síntesis del segundo momento. Debido a que no se emitirá resolución ni se podrán aplicar medidas. Señalar, en consecuencia, que la diplomacia preventiva en el seno de las Naciones Unidas necesita del concurso y común acuerdo de los cinco Estados del Consejo de Seguridad para su puesta en marcha. Por otra parte, incidir que en caso de acuerdo entre los integrantes del Consejo las resoluciones tienen efectos inmediatos, aún antes de su puesta en ejecución e implementación.

Tabla 3: teorías respecto de la diplomacia preventiva

Teorías de RR.II. Fundamentos	Diplomacia preventiva	Actores	Autores y personajes adscritos relevantes
Realismo	Seguridad nacional,	Estado y alianzas	T. Hobbes, H. Morgenthau, K. Waltz,
Idealismo	Seguridad colectiva,	Organizaciones intergubernamentales Sociedad civil	E. Kant, W. Wilson
Institucionalismo neoliberal	Seguridad global o común	Estado, Sociedad civil y Organizaciones intergubernamentales	R. Keohane, J. Nye, H. Kissinger.
Regímenes internacionales	Seguridad cooperativa y colectiva	Organizaciones internacionales, Sociedad civil. Redes de normas, reglas, acuerdos y procedimientos.	V. Rittberger, S. Krasner, B. J. Cohen.

Fuente: Elaboración propia

### 1.6.2. Visión global del marco teórico de la diplomacia preventiva

El enfoque del institucionalismo neoliberal y la teoría de los regímenes internacionales son preferentes en el desarrollo del estudio. Por ello, una consideración final es esencial para un mejor discernimiento teórico de los enfoques que se expondrán a lo largo del presente trabajo. Ambos enfoques presuponen la cooperación de los Estados en las OI, instituciones y foros internacionales. Ambas corrientes son legalistas frente al empleo de medios no legítimos, y en contra de un conjunto de normas previas aceptadas por los actores. En ambas se otorga un papel relevante a los Estados, OI y sociedad civil. Por otra parte, la seguridad global es compatible con los Estados y no amenaza su existencia. Con estos puntos de encuentro y como axiomas para la comprensión de las actuales RR.II se puede realizar un análisis de los hechos acontecidos en el marco temporal del trabajo.

La institucionalización en el seno de OI de los desafíos comunes incrementa la cooperación y reduce incertidumbres. Así como conduce a una armonización de las políticas estatales y el comportamiento de otros actores. Evidentemente los Estados diluyen parte de sus fuerzas (financieras, humanas, materiales) concentrándolas en las instituciones, obteniendo de estas instituciones mayores réditos que los costos de la aportación realizada en caso de necesidad. Para una mayor claridad de la compatibilidad entre la teoría de regímenes internacionales Krasner lo expone en los siguientes términos, *“Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.*

*This usage is consistent with other recent formulations. Keohane and Nye, for instance, define regime as “sets of governing arrangements” that include “networks of*



*rules, norms and procedures that regularize behavior and control its effects*”<sup>3</sup>” (Krasner et al, 1983); por ello, el análisis desde el punto de vista jurídico es pues un requisito obligado para comprender los límites actuales de la diplomacia preventiva, lo cual se desarrolla en profundidad en el trabajo.

Por otra parte, recordando el comportamiento histórico de un sistema internacional multipolar, el cual tiende a la inestable, tal como el de finales del XIX, que desembocó una carrera de armamentos y finalmente en La Gran Guerra en 1914. El posterior mundo de entreguerras (1918-1939) también fue un caso en que no había una clara jerarquía en los balances de poder de las potencias supuso otra contienda de escala global. Tras la Segunda Guerra Mundial las dos superpotencias que emergen en 1945 eliminan las incertidumbres anteriores, evolucionando el pasado escenario multipolar a bipolar, el cual evidentemente generó otras incertidumbres. Tras el colapso soviético los años noventa están claramente dominados por la influencia norteamericana, la cual tiende a decrecer en cierta medida conforme el ascenso y crecimiento de nuevas potencias, China, India, Brasil, la recuperación de capacidades rusas, y una emergencia de potencias regionales. En consecuencia, la tendencia actual es hacia un sistema multipolar. En base a los dos sistemas multipolares que dirimieron el papel de sus actores estatales en los campos de batalla el actual mundo no puede permitirse un desenlace de los acontecimientos semejantes. El paso de arsenales convencionales a nucleares supone una diferencia de las capacidades de los Estados que pueden llevar a un colapso casi absoluto de la humanidad y los actores Estatales, Jervis expone, *“Mutual Assured Destruction (MAD is the telling acronym) escapes from the security dilemma as each side gains security not from its ability to protect itself, but from its ability to retaliate and so to deter the other from launching an attack.”* (Krasner et al., Jervis, 1983: 191), es decir el actual sistema multipolar se desenvuelve con una variable no existente en los anteriores. Por otra parte, esta variable se ha gestionado mediante una articulación de tratados y acuerdos (TNP, SALT I, II, III, START I, II, y SORT) y el reciente ejemplo del acuerdo nuclear con Irán. Por ello, los postulados del liberalismo institucional y la teoría de los regímenes internacionales son capaces de exponer

---

3 Nota al pie 1. de la obra, Stephen D. Krasner, *International Regimes*, 1983: 1. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977), p. 19.

coherentemente la actual arquitectura del sistema internacional.

Por otro lado, los regímenes y redes internacionales abarcan aspectos diversos, políticos, del Derecho Internacional Público, del mar y privado, comerciales, militares, culturales, sociales/humanitarios, económicos, laborales, de cooperación y un largo etc. Esta amplia comunidad de intereses compartidos o cuanto menos debatidos por cauces pacíficos se expresan de materialmente mediante las OI y el cumplimiento general del derecho por parte de los Estados y la mayoría de actores. Por la amplia dimensión de los regímenes internacionales existentes, la diplomacia preventiva debe tener en cuenta la dimensión y existencia de estas redes para unas mejores garantías para el mantenimiento o reestablecimiento de la paz. La diplomacia preventiva no consiste en exclusiva atender los conflictos que van surgiendo en el tiempo, puede y deber aportar en el campo de los regímenes internacionales parte de su línea de acción. Sí bien en la SDN finalmente no participó EE.UU. (debilitando la posición anglo francesa) y la URSS no se integró hasta 1934, cuando casi veinte Estados la habían abandonado o sido expulsados (Japón, Italia, Alemania, entre otros) supuso su colapso como OI, y arbitrar las tensiones interestatales; en la ONU, en cambio, han participado desde su fundación las dos superpotencias emergentes en 1945 y las demás se integraron también desde el comienzo a excepción de la República Popular China en 1979. En consecuencia, la mayor duración en el tiempo de la ONU como OI frente a la extinta SDN prueba de una arquitectura internacional más sólida en el ámbito institucional, generalmente aceptada por los Estados *“Rules of international regimes are frequently changed, bent, or broken to meet the exigencies of the moment. They are rarely enforced automatically, and they are not self-executing. Indeed, they are often matters for negotiation and renegotiation; as Puchala argued, “attempt to enforce EEC regulations open political cleavages up and down the supranational-to-local continuum and spark intense politicking along the cleavage lines”<sup>4</sup>*” (Krasner et al., Keohane, 1983: 147), esto se debe a que la gestión de controversias en las actuales instituciones internacionales ofrece flexibilidad para los intereses de los actores que las integran. Esta flexibilidad de las instituciones y OI es en sí misma una manifestación de la primacía de la diplomacia frente a otras vías que

---

4 Nota al pie 15. de la obra, Stephen D. Krasner, *International Regimes*, 1983: 15. Donald J. Puchala, "Domesticpolitics and Regional Harmonization in the European Communities," *World Politics* 25, 4 (July 1975), p. 509.

presupongan el empleo de fuerza.

No obstante, hay guerras y conflictos en la actualidad, lo que denota un sistema internacional inestable en cierta medida, es decir, existe un grado de desorden y lucha por intereses contrapuestos, por consiguiente, existe un grado de anarquía manifestado mediante conflictos abiertos, generalmente internos y en menor número entre Estados, en este sentido Rittberger afirma, *“supporters of institutionalism, or neo-liberal institutionalism, share the realists ‘view of an anarchic international system. They also assume that states act rationally, although this rationality is not limited to the acquisition of power. In contrast to realists, institutionalists view cooperation through international organizations as completely rational”* (Rittberger et al., 2006), por lo cual el postulado del institucionalismo liberal nos aporta una explicación de la relativa ausencia de conflictos armados entre Estados frente a los internos (guerras civiles). Siendo la diplomacia en esencia multilateral entre Estados, la creación de regímenes internacionales que tengan la legitimidad y capacidad de actuar en los conflictos internos armados se antoja clave para la paz. En este sentido, la ONU, OSCE, UE, OEA, UA, y otras muchas OI desarrollan labores de monitoreo y acciones para el mantenimiento de la paz.

Junto con las OI, los Estados son el actor fundamental para analizar correctamente las capacidades reales existentes de la diplomacia preventiva; Charles Philippe David se apoya en diversos autores que postulan al Estado como el actor aún fundamental del sistema internacional actual, *“Pocos Estados se adaptan, pese a todo, a un modelo de westfalia puro, y el Estado realista realmente no existe. Esta afirmación es justa pero no impide que el Estado, aunque fragilizado y débil, represente todavía la entidad política fundamental que sirve a la comunidad humana y sobre la cual reposa todo el sistema internacional (Badie, 1998). Como lo señala justamente Stephen Krasner (2001), Samy Cohen (2003) o Kaveli Holsti (2004), no hay que subestimar la capacidad de resistencia de los Estados. “No es el aumento de poder de los actores no estatales la fuente de la decadencia de los Estados, sino la ausencia o descomposición del Estado lo que es responsable en gran parte de plagas como las mafias, el tráfico de drogas y la inmigración clandestina”, observa por otra parte Cohen, (p. 39). Por el*

*momento, es posible llegar a la conclusión de que el Estado sobrevive pero se adapta a las transformaciones contemporáneas.”* (David, 2008: 101), si tenemos en cuenta que al nacer la ONU existían no más de cincuenta Estados y en la actualidad existen casi doscientos, no se puede entender la diplomacia preventiva sin tener siempre presente a dicho actor.

El hecho que con la multiplicación de Estados desde el final de la Segunda Guerra Mundial con la descolonización y posterior desintegración de la URSS, Yugoslavia, etc., ha supuesto un reto en la reordenación de las relaciones interestatales en el seno de las instituciones internacionales. Desde un lenguaje matemático la variable independiente que determinan el comportamiento de una OI es el comportamiento de los Estado miembros, siendo el comportamiento de la OI la variable dependiente “*The fact that regime emerged from Bretton Woods at all reflected the allies’ collective perception of self-interest in monetary affairs. The specific shape of that regime reflected largely the individual concerns and influence of the United States*” (Krasner et al., Cohen, 1983: 333). No Obstante, esto resulta retroalimentativo en el tiempo, el comportamiento de la OI influye a su vez en el comportamiento de los Estados. Por ejemplo, la defensa de los DD.HH. por parte de la ONU tiene un efecto en la elección de las acciones de los Estados respecto al empleo de la fuerza, así como ha contribuido al desarrollo de redes humanitarias de la sociedad civil. Las cuales a su vez demandan al Estado la defensa de derechos civiles y humanitarios. Para que esta demanda sea pública necesita de unas condiciones, tales como la libertad de expresión, prensa, asociación y políticas plenas. Esta serie de requisitos los cumple el sistema democrático, social y de derecho. En consecuencia, se ha desarrollado un régimen humanitario internacional durante décadas, el cual es el objetivo primario de la diplomacia preventiva, es decir, su vigencia tiene que ir ligado a una defensa de la vigencia de la democracia como sistema político estatal. Por ello, los postulados del institucionalismo liberal que argumentan ampliamente el efecto de la democracia en el bienestar humano, así como resulta un sistema flexible para la integración de nuevos actores en a la toma de decisiones de manera pacífica. En consecuencia, se produce la disminución de incertidumbre en base a una serie de normas claras, y por ende una menor probabilidad de conflicto.

## **1.7. Estructura de la Tesis**

El estudio está estructurado en una introducción y justificación seguida de dos partes compuestas de siete capítulos más la conclusión. En primer lugar, se aborda los aspectos de carácter históricos analíticamente en relación con la materia de estudio, en la Parte I (capítulos I a V) y en la Parte II (Capítulos VI a VIII) se aborda aspectos y casos actuales mediante una metodología híbrida analítico-comparada y cuantitativa en lo económico. No obstante, todos los capítulos estarán enlazados y se sucederán con un orden evolutivo en los aspectos que abarcan. Dicho orden, pretenderá construir una imagen clara de las acciones, mecanismos y casos en que se ha dado la diplomacia preventiva. Por ende, se parte de aspectos más teóricos para luego situarnos en la actualidad y su vertiente más práctica, analítica y comparada. En todo caso, se emplea una metodología mixta, híbrida o combinada en todo momento, puesto que abarcamos múltiples áreas de ciencias sociales, tales como: ciencia jurídica, económica, política, sociológica etc. La tesis comienza con un breve resumen, una introducción sobre el contenido y desafíos que plantea la materia, así como la justificación de la misma.

En el Capítulo I se plantea el Estado de la cuestión, el cual analiza el origen de la diplomacia preventiva y como se ha configurado en función de los hechos pasados en las RR.II.. El marco actual de la diplomacia preventiva se puede considerar diferente de los otros tipos de diplomacia dados con anterioridad en muchos aspectos. Dichos antecedentes históricos parten del Tratado de Westfalia hasta la SDN y finalmente la creación de la ONU, fruto en gran parte de los antecedentes analizados. Un apartado de especial interés del Capítulo I es el debate actual de autores de diferentes del mundo académico y del ámbito de las RR.II. para tener una visión crítica y actual de la diplomacia preventiva. A continuación se plantea la hipótesis, preguntas y objetivos que se aspiran a dar respuesta. Se define a su vez el marco geográfico y temporal del trabajo para determinar la dimensión en que se centran los casos para establecer la comparativa analítica de los mismos. Por último, se justifica las corrientes académicas que se ajustan mejor a la materia de análisis y se ofrece una definición de la diplomacia preventiva, así como su hipotético funcionamiento mediante diagramas de causalidad, en caso de

conflicto potencial o conflicto abierto. Finalmente en el capítulo I se expone la estructura de la tesis y la metodología en que se basa dicho trabajo.

El capítulo II se analiza el papel de las OI en la diplomacia preventiva, especialmente la ONU como actor más relevante y de las organizaciones con competencias económicas y financieras. Este capítulo es fundamental para aproxima la estructura internacional actual en que se desarrolla la diplomacia preventiva. Analizar el grado en que está desarrollada la estructura global de estas instituciones es importante para entender los mecanismos en diplomacia preventiva en la actualidad. La importancia de este capítulo es señalar la privilegiada posición de la ONU en la materia frente a otras OI. Se analiza también, el papel de otras instituciones, tal como las de carácter financiero internacional con el propósito de resaltar el componente preventivo de las políticas públicas con mirada al desarrollo socioeconómico y el desarrollo humano y como la economía tiene su incidencia en la resolución de conflictos.

A su vez, el Capítulo III aborda el regionalismo, analizando las principales organizaciones políticas, económicas y financieras, puesto que el regionalismo tiene un grado diferenciado de desarrollo conforme el continente o región que se analice. Por ello, la diplomacia preventiva tiene unas características y mecanismos propios conforme a cada continente-región. La importancia de este capítulo radica en que sitúa las dinámicas regionales en relación con los casos de estudio. En este capítulo, al finalizar el mismo se realiza un breve estudio de las misiones internacionales de la Unión Europea (UE), ya que es la única organización que realiza misiones más allá de su espacio geográfico, una cuestión que resulta particular, aparte de destacar su idiosincrasia en comparación con las demás organizaciones.

En el Capítulo IV destaca y analiza el papel de los Estados como actores relevantes de la sociedad internacional en la diplomacia preventiva. Posteriormente se trata los actores no estatales y con características particulares, tal como es el caso de las ONG y los medios de comunicación. Se señala la importancia de la mediación en la figura del tercer actor, tal como es el caso de la Santa Sede. Por otro lado, centra parte

de su atención al papel de los Estados y sus políticas de cooperación al desarrollo como los grandes donantes frente a los demás actores.

En el Capítulo V, el último de la Parte I, se analiza el papel de los instrumentos jurídicos en la diplomacia preventiva. El Derecho Internacional Público marca el comportamiento y límites de los actores sujetos al mismo, es decir, Estados, ONG, organizaciones civiles etc. Es el marco en que se conducen las RR.II. reduciendo incertidumbres respecto de las acciones posibles y legítimas frente a otras que carecen de base jurídica. Las acciones fuera del Derecho Internacional conllevan consecuencias por parte de este para quienes hayan actuado fuera de su marco. Por ello el capítulo finaliza con dos ejemplos en los que el Derecho Internacional Público ha actuado respecto a dos conflictos, uno potencial y otro abierto (Nicaragua-Costa Rica y Etiopía-Eritrea). Estos casos nos muestran el funcionamiento de dichos instrumentos jurídicos al cual los Estados recurren con frecuencia máxime cuando la controversia es de carácter territorial o sobre soberanía de aguas. Por otro lado, el componente punitivo del derecho en su conjunto (positivo o internacional público) disuade en gran medida de cierto conjunto de acciones que vulneran la normativización establecida por este.

Con respecto al Capítulo VI, donde empieza la Parte II, se pretende correlacionar las acciones que son propias de la diplomacia preventiva y su impacto en el bienestar de una población. Se hace una breve introducción histórica entre el desarrollo económico y los conflictos, para definir posteriormente lo que es un conflicto y qué es el desarrollo económico en la actualidad. Habiendo definido estos dos conceptos, se puede establecer la correlación con la diplomacia preventiva en los capítulos siguientes en los casos de estudio y ejemplos. Destacar que la Parte II del trabajo se desarrolla mediante un enfoque analítico y comparado. Esto se debe a que trata desde el comienzo de ligar el desarrollo económico y humano con las acciones de la diplomacia en prevención de conflictos en casos diferentes. Los patrones comunes y las propias diferencias de caso y ejemplo servirán para elaborar las conclusiones y aportar respuestas a las preguntas del trabajo.

El Capítulo VII se analiza mediante la metodología comparada tres estudios de casos para resaltar la diplomacia preventiva en sus diferentes vertientes y el abanico de las posibles acciones que puede desarrollar. Estos casos muestran las fortalezas y las debilidades de la diplomacia preventiva respecto del comportamiento de los actores implicados. Se incidirá entonces un análisis de datos económicos de fuentes contrastadas (BM, PNUD, FMI, etc.) y de los niveles de desarrollo humano para determinar que medios, mecanismos y acciones de la diplomacia preventiva ofrecen mejores resultados. Destacar la importancia de las cifras para poder desarrollar analizar y comparar la realidad existente. Se abordan los aspectos macroeconómicos y microeconómicos, para dar una visión global de la situación y explicar la repercusión general de la diplomacia preventiva tanto en su impacto colectivo como individual. Resulta interesante observar y analizar los efectos de los mecanismos y medios de la diplomacia preventiva en la vida de las personas, por la simple razón de responder a parte de las preguntas del trabajo, lo cual es objetivo de este estudio.

El trabajo termina con las conclusiones tratando de dar respuesta a todas y cada una de las preguntas formuladas. Ellas aportan una visión de síntesis de lo abordado anteriormente tanto en el aspecto teórico, así como de los ejemplos y casos analizados. En definitiva, en este último punto se pretende desarrollar una idea clara de la diplomacia preventiva y sus perspectivas presentes y futuras en la mejora del bienestar humano y mantenimiento de la paz.

## **1.8. Metodología de la tesis**

Mediante una metodología mixta, analítica y comparada, esta tesis consta de dos partes fundamentales más las conclusiones. La Parte I (Capítulos I a V) sitúa la diplomacia preventiva en su contexto teórico e histórico, analizando el papel de los actores involucrados y los instrumentos jurídicos existentes. La Parte II cubre los Capítulos VI y VII, más las conclusiones, en los cuales se analiza el aspecto socioeconómico de los conflictos, seguido de tres estudios de caso: el conflicto ruandés,



el contencioso por el programa nuclear iraní y el proceso de independencia de Macedonia, analizados desde un enfoque comparado que implicará el procesamiento de una amplia documentación en lo que respecta a los informes de las instituciones económicas y financieras, como el BM y el FMI, PNUD, en función del nivel macroeconómico y microeconómico que se aborda.

Un aspecto relevante y principal de la metodología de la tesis es mantener presente siempre el debate entre los autores, las corrientes de las RR.II. y las diferentes perspectivas académicas, con lo que se pretende plasmar las diferentes dimensiones que implican los mecanismos de la diplomacia preventiva. No obstante, dentro de la metodología el enfoque que aporta el institucionalismo neoliberal y la teoría de regímenes internacionales serán las corrientes de referencia del trabajo. Señalar que es un trabajo que se nutre de un gran número de las disciplinas como la demografía, la historia, la economía, la teoría política, ciencia jurídica y un largo etc., que recogen diferentes aspectos de una misma realidad. Dentro de cada disciplina encontramos, además, diferentes modos de estudiar un mismo caso, por lo que las citadas corrientes y disciplinas en consecuencia enriquecerán el estudio. Por otra parte, debido a que el trabajo tiene este carácter multidisciplinar se empleará una metodología mixta principalmente analítica (Parte I), analítica y comparada (Parte II). Resaltar que el aporte desde el mundo académico centrado en las RR.II. y sus diferentes corrientes se antoja fundamental para el enfoque desde el punto de vista global de la teoría política.

La tesis está circunscrita principalmente a la diplomacia preventiva actual y su interacción y relación con los diferentes actores en el conflicto y sus efectos en el bienestar humano. Por ello, los autores y corrientes que han realizado estudios en el ámbito de las actuales instituciones y OI, serán preferentes en este estudio. En este sentido, el institucionalismo neoliberal surgido tras la Segunda Guerra Mundial y la teoría de los regímenes internacionales son relevantes, así como los autores que han redactado publicaciones tras el fin de la Guerra Fría, en las cuales se destacan los importantes cambios en la escena internacional y se centran en el estudio preferentemente. Dado que el marco temporal está centrado fundamentalmente tras la Guerra Fría, predominarán los autores y las publicaciones contemporáneas.

Con relación a las herramientas utilizadas para el análisis de la realidad estudiada en esta tesis, se emplearon técnicas propias de las RR.II. En este sentido, se hace necesaria la recopilación de información de las actuaciones de los actores, disponible en páginas web, como la de la ONU, las de otras OI ya mencionadas anteriormente o las de los distintos Estados. Las fuentes de información provienen, en general de artículos de revistas especializadas, informes institucionales, prensa, discursos, libros, declaraciones, resoluciones, imágenes, mapas, datos cronológicos, datos geográficos, estadísticas, etc., de los que posteriormente extraeremos los datos y elementos para el análisis y las conclusiones finales de esta investigación. Con esta metodología mixta hemos podido desarrollar los distintos capítulos para enmarcar el contexto histórico y evolutivo de la diplomacia preventiva, su ubicación en el campo de las RR.II. y su vinculación con el desarrollo económico y social de las naciones, abordando también los instrumentos jurídicos necesarios a su implementación y resaltando los límites de la investigación.

Este tipo de metodología de recogida de datos exige que la información sea interpretada. Según Calduch, *“esta interpretación, aunque es subjetiva, no es en absoluto arbitraria, pues debe ser coherente con los hechos, tal y como se presentan en la realidad o en la información obtenida, y consistente con los requerimientos de la disciplina”*. Por tanto, es necesario completar el método descriptivo con uno más analítico, ya que la mera descripción no permitiría conclusiones más allá de lo evidente en la información recopilada, basándonos en el análisis del investigador para sacarle mayor provecho y enriquecer el estudio” (Calduch, 1998).

En definitiva, por medio de metodologías combinadas (analítica, comparativa, descriptiva), la investigación está estructurada en dos partes, seguida de las conclusiones, que procuran lograr una síntesis de los resultados obtenidos en función de preguntas y objetivos. Es decir, en esta última parte preponderará un método sintético, derivado de los capítulos del trabajo. El objetivo es responder las preguntas respecto de la realidad existente sobre la diplomacia preventiva y sus efectos, así como la implicación de los actores que participan en ella y los procesos dados en su desarrollo.

## ***Capítulo II***

### ***Los actores de la diplomacia preventiva:***

#### ***Organizaciones e Instituciones económicas y financieras internacionales***

## 2.1. Las Organizaciones Internacionales en la diplomacia preventiva

En este capítulo, cabe definir primero las Organizaciones Internacionales (OI en adelante) como uno de los principales actores en materia de diplomacia preventiva, y al mismo tiempo, resaltar el componente preventivo de los programas que llevan desarrollando, así como, analizar los mecanismos e instrumentos que se utilizan para el desarrollo socioeconómico como último fin de evitar el surgimiento de los conflictos en la escena internacional. Este capítulo resulta fundamental para entender las relaciones institucionales en los aspectos políticos y socioeconómicos entre los Estados y otros actores en el seno de las OI. El comportamiento de las OI viene determinado a su vez por los Estados que las componen, analizar sus dinámicas nos ayuda a contestar tanto a las preguntas e hipótesis que están planteadas anteriormente. Las OI tienen un papel activo e importante en el desarrollo socioeconómico y la promoción de la paz, son pues uno de los principales medios de los que se sirve la diplomacia preventiva. Por lo tanto son actores que desempeñan un importante papel en el desarrollo socioeconómico, y nos facilita entender las respuestas a las preguntas e hipótesis. No se puede entender la diplomacia preventiva actual sin analizar en profundidad a estos actores, y en ello radica la importancia del capítulo.

Antes de analizar el papel de las OI en pro a la paz y al desarrollo socioeconómico para corroborar la hipótesis, conviene definir el concepto de actor, que según Barbé *“el actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía”* (Barbé, 2007). Sin embargo, Calduch lo considera como *“todos aquellos que actúan desempeñando un papel en un contexto social definido. De acuerdo con esta acepción, en la expresión “actor internacional” destaca la dimensión dinámica de la sociedad más allá de las fronteras, refiriéndose a una realidad en la que lo más significativo es la acción que llevan a cabo los grupos sociales que participan en ella. Este concepto se asocia, pues, a los términos de interacción y relaciones internacionales”* (Calduch, 1991).

Los actores internacionales están clasificados en tres grupos: Estado, OI o intergubernamentales y Fuerzas transnacionales que son las ONG, las Firmas Multinacionales y la Opinión Pública Internacional (Barbé 2007). En base a las consideraciones genéricas, se puede afirmar que el actor es todo grupo social considerado como una unidad de decisión y actuación que participa activa, eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de un determinado sistema.

Así pues, el abanico de acciones que llevan a cabo los actores internacionales, se desarrollaran en distintos capítulos, ya que tienen cada uno una dimensión y un papel complementario en torno a la diplomacia preventiva. Por lo que para mantener cierto orden y darles la importancia que se merecen se tratan por separado, centrando este capítulo en las OI como actores que actúan por encima de las fronteras estatales, es decir, todas aquellas que tienen carácter internacional. Autores como Archer, Rittberger destacan que las *“OI can play various roles vis-à-vis their member states, leading to different scholarly conceptions of international organizations. Three separate conceptions are particularly striking: their roles as instruments, as arenas and as actors”*. Para ellos, las *“International Organizations are international social institution that are collective and corporate actors and can cover several issue areas of international relations”*. (Rittberger, 2012). Aunque Barbé estipula que cualquier estudio en material de RR.II. sobre actores debería empezar por analizar al Estado, en este trabajo se analiza el papel preventivo de las OI al principio para terminar con los Estados. Debido que ellos están siempre presente directa o indirectamente en todas las acciones preventivas en el sistema internacional. Al tratar las OI también hay que contemplar a los Estados como elementos componentes nucleares, al estar las OI compuestas por Estados y los gobiernos que representan a éstos.

Nacidas de la voluntad soberana de los Estados, las OI constituyen uno de los signos de identidad más característicos de la Comunidad Internacional. Son creadas por los Estados mediante tratados y se les dota de órganos permanentes, con voluntad propia, aunque jurídicamente distinta a la de los Estados miembros en el marco de competencias atribuidas para la consecución de los objetivos propuestos. No obstante,

algunos postulados entienden las OI como la continuidad de la política de las potencias *“International organizations are often seen as instruments with which political processes primarily reflect the interest of the most powerful member states. For example, US diplomacy harnessed the UN in its dealing with Communist states during the Cold War. As an Arena, however, international organizations resemble playing field more than a tool of state policy. In this sense, international organizations are permanent institutions of conference diplomacy in which states may exchange information, condemn or justify certain actions and coordinate their national political strategies. For example, the, the UN climate change conferences are often seen as an arena for international environmental politics. Finally, when functioning as corporate actor, international organizations are real actors who are capable of independent action internally as well as externally, thank to pooled or delegated sovereignty”* (Rittberger, 2012).

La génesis de las OI remonta al siglo XIX, cuando los Estados se dan cuenta que cooperando conjuntamente resulta más beneficioso que haciendo camino solos, es decir se cooperan porque existe un interés y valores comunes, así como ahorran energías y no por mero altruismo. Los Estados tenían como objetivo primero satisfacer las necesidades específicas sobre cuestiones que trascienden fronteras Estatales. Buscar la paz y mejorar las relaciones pacíficas entre ellos ha sido el leitmotiv de los acontecimientos internacionales desde décadas. Si bien, sus orígenes se remonta hasta 1887, cuando los Estado-Nación se reúnen con el objetivo de estandarizar el sistema de pesas y medidas, a partir de este momento se puede afirmar que los Estados-Nación se reúnen y se ponen de acuerdo cuando existe un interés en común; del mismo modo se puede sostener que el objetivo de las OI es el establecimiento de la paz y evitar la guerra. (Vasquez y Gonzalez, 2015).

Las OI suelen tener objetivos comunes, y han de contar con una estructura institucional. El alcance geográfico, los fines y las estructuras van a permitir establecer una tipología, no nacen vinculadas a la guerra y la paz, sino que es la revolución industrial y las necesidades que la misma genera en todos los terrenos las que impulsan su creación. La Comisión Central de la Navegación del Rin, fue la 1ª Organización. Las

Comisiones fluviales, pusieron de manifiesto la filosofía que anima a la aparición de las organizaciones internacionales. Las necesidades de cooperación y de administración conjunta cuando perciben la existencia de intereses comunes. El germen de la OI está ligado a tareas específicas y necesarias en un mundo en pleno desarrollo industrial. *“Different theories ascribe different task and roles to international organizations, mainly because they have different underlying concepts of action and diverging concepts of the structure of the international system. Realism and institutionalism generally agree on a rationalist concept of action and an anarchical structural make-up of the international system. They merely draw different conclusions regarding the likelihood of states entry into sustained cooperative relationships leading to the creation of international organizations. The constructivist school, however, differs from the other two in its concepts of both action and structure”* (Rittberger, 2012). En las palabras de Barbé, las OI son el conjunto de la humanidad organizando en distintas formas. Es una asociación de Estados establecida mediante un acuerdo internacional entre tres o más, para lograr objetivos comunes, con una estructura institucional, órganos permanentes, propios e independientes de los Estados miembros (Barbé, 2007). Los teóricos del institucionalismo entienden que la cooperación a través de las OI es completamente racional *“supporters of institutionalism, or neo-liberal institutionalism, share the realist’s view of an anarchic international system. They also assume that states act rationally, although this rationality is not limited to the acquisition of power. In contrast to realists, institutionalists view cooperation through international organizations as completely rational The essential premise of institutionalism is that in international politics the interest of different states are usually neither mutually exclusive nor harmoniously in agreement. Instead, international politics is distinguished by interest constellations (situation structures) in which states have a common interest in reaping joint gains or avoiding joint losses by cooperating with each other while, at the same time, each individual state has some incentive to refrain from cooperation”* (Rittberger, 2012). Los institucionalistas apuestan por estrategias coordinadas de parte de los Estados mediante las OI.

A la luz de las consideraciones anteriores, podemos afirmar que las OI son un conjunto de actores que interactúan más allá de las fronteras de un Estado y que adopta

una estructura orgánica permanente, para la gestión colectiva y la resolución de problemas políticos económicos y sociales que no pueden ser resueltos solo por los estados. “*International organizations emerge when complex interdependencies prod states into international cooperation to further common interests (the ‘problem condition’)*” (Rittberger, 2012). Posterior a la primera guerra mundial y con la firma del Tratado de Versalles se instala la SD, tratado anteriormente, que tenía como misión establecer la paz al nivel mundial y organizar a los Estados para terminar con la diplomacia secreta y dar paso a una diplomacia pública, cuya visión ha sido respaldado en el corriente idealismo germen del 14 puntos de Woodrow Wilson. Y con este organismo surge la OIT en sentido de evitar futuros conflictos.

A partir de 1945, las OI adquieren fuerte relevancia en la discusión mundial sobre las políticas económicas y sociales. Los grandes esfuerzos de los países por mantener el orden y la paz mundial se vieron reflejados en la integración regional, sin embargo después de cincuenta años no se ha observado de la perpetuidad en la paz mundial debido a los constantes conflictos bélicos en los cuales se ha visto amenazada la paz mundial, (Vasquez y Gonzalez, 2015).

Siguiendo a Vasquez y Gonzalez, las OI, si bien han sido la pieza fundamental para mantener el orden en el sistema internacional, también suponen un instrumento de proyección para los Estados con mayores capacidades. A algunos países les han servido como pieza fundamental para alentar sus aspiraciones como fuerza global sobre todo aquellas potencias mundiales que se respaldan en los organismos para mantener su poder e influencia en el sistema internacional, mientras por contra, hay otros países presentan afrontan dificultades amenazando su supervivencia en el sistema. Este planteamiento ha generado un debate en profundidad sobre la política de cooperación internacional.

El número de OI y Regionales, instituciones, acuerdos y tratados se ha ido incrementado, transformando y reforzando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, lo cual requiere un ejercicio de reflexión: “*How can we make sense of this explosion of international organizations? We need to complement our qualitative survey with a more*



*quantitative description to get a fuller picture and more rounded analysis*” (Rittberger, 2006). De esto se deriva que, para comprender los fundamentos de las políticas de la diplomacia preventiva se necesita de un profundo análisis de las Organizaciones, Instituciones, organismos y demás actores implicados en ellas, y al mismo tiempo resaltar el componente socio económico que debe reflejar las acciones preventivas. Porque lo que sostenemos la diplomacia preventiva para ser efectiva tiene que tener en cuenta los aspectos socioeconómico de la población donde este se da.

## **2.2. La visión preventiva de la Organización de las Naciones Unidas**

En el estado de la cuestión ya hemos señalado el origen y evolución de la ONU, por lo que ahora nos centramos en la parte que atañe a su política de prevención de conflicto que sostenemos que debe enfocar hacia el desarrollo socioeconómico. Por ello, conviene tener en cuenta la manera en que la organización opera en este campo. Su misión y sus objetivos se podrían lograr con la formación de organismos internacionales sectoriales incidiendo en aquellas necesidades de los Estados, modificando aquellos que no sean capaces de lograr sus metas. Destacar que la ONU tiene una serie de características que le sitúan en posición privilegiada para desarrollar acciones preventivas con un mandato bien definido por su Carta, con una fortaleza institucional, y gozando de una legitimidad para desarrollar acciones preventivas frente a todas situaciones que amenacen la paz y la seguridad internacional.

La organización está involucrada en multitud de actividades que están directamente relacionadas con la prevención, teniendo en cuenta el espíritu de su creación de velar por la paz, todas las agencias e instituciones adscritas a ella tienen la obligación de priorizar el dicho espíritu. *“The principal aim of the UN is ‘to maintain international peace and security’ (Article 1 UN Charter). To achieve this end, the UN Charter already contains a programme which has since been complemented by further detailed acts such as resolutions of General Assembly and the Security Council, and also agreements reached by international conferences organized by the UN”* (Rittberger, 2012). Así pues la organización goza de un innumerable abanico de

oportunidades para actuar preventivamente en un horizonte de medio y largo plazo. Para poder entender las acciones de la ONU en materia de diplomacia preventiva es importante tener presente estos objetivos en las cuales se fundamentan, de acuerdo con el Artículo 1º de la Carta:

- ❖ Mantener y garantizar la paz y la seguridad internacional;
- ❖ Fomentar relaciones de amistad entre las naciones conforme al derecho internacional;
- ❖ Desempeñar la cooperación internacional como medio de solución a los problemas internacionales;
- ❖ Garantizar los DDHH y las libertades fundamentales de todos;

Por ello, la organización cuenta con sus órganos principales y demás actores para llevar a cabo acciones preventivas en la escena internacional, cada uno de ellos con un papel particular. Resaltar que la paz y la seguridad internacional constituyen las funciones principales de las acciones de la Organización pero, es el CS el principal actor en este ámbito. Con una política clara respecto a la prevención y resolución de un conflicto, la ONU reconoce el papel de las OR de actuar en un primer momento conforme el Derecho Internacional antes de hacerse cargo de manera directa. Asimismo, conforme al Art. 24 del Capítulo V el CS si le considera necesario, puede emitir sendas resoluciones respecto a un conflicto ya sea uno en desarrollo o abiertos que amenace la paz y la estabilidad.

La ONU tiene un papel central indispensable en el binomio prevención/conflicto, ayudando a los gobiernos hacer frente a la violencia incipiente y organizando la ayuda de los actores. Su función y habilidad legitimadora para enfocar la atención del mundo en problemas importantes, junto con la comunidad operacional considerable de muchas de sus agencias especializadas, hacen que sea un recurso valioso en cualquier régimen de protección. No obstante, se necesitan ciertas reformas para fortalecer a la ONU para fines preventivos (Carnegie Cooperación, 1997).

Desde su creación, la ONU ha sido un actor de primer plano en la prevención y la resolución de conflictos. La prevención del conflicto es un elemento presente en la Carta de la Organización, y al mismo tiempo se prevé en la misma posibilidad de emprender medidas colectivas y coercitivas para eliminar amenazas a la paz y la seguridad internacionales. El espíritu preventivo ha sido el germen del nacimiento de la organización desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. *“The activities of the UNITED Nations (UN), as the most significant international security organization in two issue areas, those of ‘violent self-help’ and of the ‘dynamics of arms procurement’, reflect international organization’s capacities in enabling and stabilizing international cooperation and governance, as well as their limitations”* (Rittberger, 2012).

La ONU presta especial atención a las políticas de los gobiernos, ya que puede deslegitimar las acciones de un gobierno en caso de que estas atenten contra la paz y la estabilidad. La Organización puede suspender la condición de miembro de un Estado, aunque, llegado el caso, corresponde al CS realizar dicha petición y a la AG ratificar esta decisión (Art. 5 Cap. V). No obstante, para el restablecimiento de los plenos derechos de un Estado, es el Consejo de Seguridad quien tiene que aprobar el restablecimiento del Estado sancionado, sin necesidad de confirmación por parte de la Asamblea General.

Lo cierto es que, aunque existe la posibilidad de suspender a un Estado, a lo largo de la historia de la ONU nunca se ha llegado a tal extremo. No obstante, sí se han realizado suspensiones parciales de algunos Estados en ciertos organismos, como en el caso de Libia, en 2011, que quedó suspendida del CDH en base a los presuntos ataques del Régimen de Gadafi sobre la población civil. La suspensión fue elevada a la Asamblea General y aprobada por sus 192 miembros por consenso. Otro ejemplo es lo que ocurrió en el 2016, cuando Human Rights Watch y Amnistía Internacional instaron a la ONU a suspender a Arabia Saudí por las reiteradas violaciones en materia humanitaria dentro de su país, como las acciones llevadas a cabo en Yemen contra la población civil. Justificaron dicha petición de suspensión en base al obstruccionismo saudí en dicho organismo para investigar los presuntos crímenes documentados por estas dos ONG. Sin embargo, tomar una decisión tan importante como es la suspensión

o expulsión de un Estado, debe estar justificada en base a hechos reales y no susceptibles de negación por las pruebas aportadas. El organismo encargado de recopilar estas pruebas es el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH), con sede en Ginebra.

Llegados a este punto, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿por qué sólo en una ocasión se ha suspendido a un país como miembro de la ONU y de la Asamblea General? Aunque está plasmada en la Carta de la ONU, dicha posibilidad hasta 2006 no se contempló en forma de resolución (A/RES/60/251 del 3 de abril de 2006); es decir, que hasta entonces no se reafirmó la posibilidad de suspender a un Estado por parte de la Asamblea General, a petición de la Comisión de Derechos Humanos (DD.HH.) de la ONU. Asimismo, esta resolución, además, convirtió al CDH en la Comisión de DD.HH., compuesta por 47 miembros.

Por otra parte, podríamos cuestionarnos también en base a qué se puede suspender la condición de miembro a un Estado. La suspensión debe estar ocasionada por motivos que vulneren el derecho humanitario, sin hacer referencia a otro tipo de acciones, como pudiera ser una invasión militar u otros tipos de acciones. Sin embargo, nos encontramos con el caso de la República de China y su expulsión, que no suspensión, de la ONU mediante la A/RES/2558 de 1971, en la que se reconoció a la República Popular de China (RPC) como un único Estado que puede ostentar la representación de China. Para la RPC, la isla de Taiwán era parte integral de su territorio nacional, pero, a su vez, para la República de China y su gobierno, exiliado en Taiwán, toda la China continental era su territorio nacional. De tal manera que ambos reclamaban, para sí mismos, la representación del Estado chino. En consecuencia, con el deshielo durante la era Nixon entre la RPC y EE.UU., se impuso el criterio de que la representación de China correspondía a la RPC. Fruto de ello, surgió la resolución citada. Destacar que, en las organizaciones adscritas a la ONU, la isla de Taiwán se encuentra desde 2009 como observador en la Organización Mundial de la Salud (OMS) bajo la denominación China-Taipei.

Para tener un enfoque general y más preciso de la ONU en materia de diplomacia preventiva, cabe profundizar aspectos, como la tarea para la que fue concebida, la cual se puede definir de la siguiente manera: Asegurando y manteniendo la paz y la estabilidad, la resolución de controversias (principalmente entre Estados, pero también entre Estados y otros actores antagónicos a ellos), o el respeto a la soberanía de los Estados en la resolución de sus conflictos internos (siempre que estos no vulneren sistemáticamente los principios de la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los DD.HH., el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Programa y Declaración de Acción de Viena). Es decir, siempre que sean respetados estos instrumentos del derecho humanitario, la ONU carecerá de legitimidad para interferir en el conflicto interno de un Estado soberano de pleno derecho dentro de la organización. Es importante resaltar que las iniciativas de la Organización en materias de prevención de conflictos necesitan el consentimiento de las partes en conflictos, debido a que el buen funcionamiento de la Organización depende de la voluntad política de los Estados miembros que la integran teniendo en cuenta su carácter intergubernamental (Tamarit, 2001).

El no uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa para resolver las controversias en la escena internacional constituye un marco legal en el cual se desarrollan las acciones de mediación y de negociación que conllevan a la actual diplomacia preventiva, donde los distintos actores se comprometen en su aplicación para evitar el estallido de la guerra mediante un régimen jurídico internacional donde la ONU se ha constituido como el principal órgano de regulación. Por ello, resaltamos el papel y el enfoque preventivo de los distintos órganos y organismos en los cuales se llevan a cabo las distintas acciones de la organización.

El papel de la ONU a prevenir los conflictos se fundamenta en sus fines primarios de promover la paz y la seguridad internacional, propiciar el desarrollo sostenible, inspirar un respeto generalizado hacia los derechos humanos y desarrollar el imperio la ley a nivel internacional. Dentro la Organización, el actor principal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional es el CS, pero dado su estructura y

operatividad, se encuentra ampliamente limitado para desarrollar adecuadamente esa labor, varios casos en la actualidad demuestran el componente inoperante del CS frente a algunos conflictos armados como el caso de Siria, el conflicto entre Israel y los palestinos, etc. Señalar que el CS lleva desarrollando un papel más reactivo que proactivo, al contrario de la Secretaria General en materia de diplomacia preventiva. Los mecanismos de mediación y de negociación que consisten en buenos oficios, alerta temprana, etc. del SG son de carácter proactivos a pesar de sus limitaciones. Siendo el CS que tiene la última palabra en la materia a la hora de decidir intervenir o no. El trabajo del equipo de la SG a veces no refleja los discursos de los cinco Estados permanentes del CS, en casos como Siria, Ucrania, Yemen en la actualidad son un buenos ejemplos al respecto de las diferencias entre estás cinco potencias. Una tendencia que se interpreta como el grado de interés de cada uno de ellos en el conflicto. Frente a estas situaciones la diplomacia preventiva se ve condicionada al choque de los intereses o la voluntad política de resolver el conflicto. A la luz de lo anterior, cabe plantear si no hay una necesidad de plantear “misiones de mediaciones integradas” de la SG y del CS para abordar las situaciones de crisis y agilizar las medidas preventivas. La responsabilidad compartida de los actores de la organización debe reforzar su capacidad y unidad de acción, siendo medidas proactivas para evitar el surgimiento de los conflictos, y agilizar los mecanismos que requiere cada conflicto. Toda solución previa al estallido de violencia de manera rápida y eficaz resulta fundamental para garantizar un clima de paz favorable al desarrollo socioeconómico.

En lo que respecta a las OI hemos hecho algunas referencias importantes en torno a la ONU. Sin embargo, son parte de sus órganos los que tienen un papel importante en la diplomacia preventiva. Asimismo, las instituciones tanto de carácter político y económico tienen también un papel activo a la hora de implementar medidas que ayudan a las políticas de prevención de conflictos y gestión de conflicto. No obstante, *“the fundamental security problem therefore consists in stabilizing actors’ expectations about the non violent behavior of others on order market it possible for them reciprocally to desist from the threat or use of force. International organizations can contribute to stabilizing such expectations through their political programmes as*

*well as operational and information activities. We shall focus on the UN as the most significant international security organization”* (Rittberger, 2012).

### **2.2.1. El papel del Consejo de Seguridad en la diplomacia preventiva**

No se puede hablar de diplomacia preventiva sin resaltar el papel del CS como órgano principal de la ONU encargado de garantizar la paz y la seguridad internacional, teniendo en cuenta la definición dada por Boutros-Ghali de la diplomacia preventiva que pide acciones para mitigar las consecuencias de los conflictos en caso que se estallen. El CS, es el órgano fundamental no solamente en el funcionamiento de la organización, sino también en materia de diplomacia preventiva. Su papel es más que predominante, siendo los Estados permanentes de mismo quienes dictan y legitiman las acciones internacionales y que aportan la mayor contribución económica en este ámbito junto con Alemania y Japón.

Destacar que la seguridad internacional representa una frente de preocupación para la cooperación internacional y la gobernanza global. *“We acknowledge that obstacles to international cooperation and global governance are particularly challenging in the security field”* (Rittberger, 2012). Frente a cualquier situación que puede quebrar la paz y la seguridad internacional el CS puede tomar medida adecuada para salvaguardarla. *“In case of act of aggression, a threat to peace or a breach of the peace, the Security Council may, according to Chapter VII of the Charter, decide on military enforcement measures. However, the matters which are considered as threats to peace and which thus can give rise to the use of military force that is exempted from the general ban on the use of force have been subject to change”* (Rittberger, 2012). Sin embargo, la ONU insta a los miembros de resolver sus controversias mediante la negociación conforme al Derecho Internacional Público. *“The general ban on the threat or use force is complemented by article 2, paragraph 3 according to which ‘all Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered’* (Rittberger, 2012). El uso de la fuerza se lleva a cabo, excepto en el caso de una defensa legítima,

artículo 51 de la Carta de conformidad con la resolución 3314 (XXIX) que ha venido aclarar el concepto de defensa legítima y cuando una situación puede considerar una agresión para evitar el uso inadecuado de la dicha resolución. En consecuencia el CS como órgano de gestión de conflicto tiene la obligación de promover una diplomacia preventiva integral que cuenta con el apoyo de todo el sistema de la ONU para abordar no solamente las raíces de los conflictos sino también las causas estructurales que a su vez requieren medidas más sociales que militares.

El CS es el órgano de la ONU quien legitima el uso de la fuerza en la escena internacional. Las diversas misiones establecidas en todo el mundo en busca de la paz en el contexto de la seguridad colectiva son instrumentos que cuenta la Organización para hacer frente a cualquier situación de conflicto, *“To help states to comply with the ban on the threat or use of force, the UN has embraced three types of operations: enforcement (collective security), peaceful settlement of disputes (consensual security), and peacekeeping (consensual security)”* (Rittberger, 2012).

Destacar con la globalización y la emergencia de nuevos Estados relevantes como India, Brasil, Turquía, Sudáfrica etc., y las apariciones de nuevos bloques económicos y políticos, en la escena internacional, las acciones del CS empiezan a ser cuestionadas por estos nuevos actores. Ello añade nuevas perspectivas en cuanto a la representación del propio CS en el futuro, su legitimidad, y su eficacia. En consecuencia, los acontecimientos del sistema internacional contemporáneo han generado un debate sobre la necesidad de reformar el CS, ampliarlo y modernizarlo reflejando la nueva configuración mundial actual, una visión compartida por casi todos los países emergentes, asegurando que los integrantes reflejen el mundo moderno en vez del mundo de 1945 (Carnegie Cooperation, 1997).

Entre las competencias del CS se encuentra proponer al Secretario General a la Asamblea General. A su vez, nombra a los jueces integrantes de la CIJ, conjuntamente con la Asamblea General, que juega un papel activo en la diplomacia preventiva, mediante sus estudios, dictámenes y recomendaciones de carácter jurídico, así como con sus informes elaborados para el CS y otros órganos de la ONU, como veremos más adelante. Destacar que Japón y Alemania, no son miembros permanentes porque, en el



pasado, llevaron a cabo acciones que les impide una participación más activa en los asuntos y decisiones internacionales. No obstante, estos dos países no poseen la misma proyección internacional que los cinco miembros permanentes, al nivel político, aunque se cuenta con su colaboración en materia económica. Por ejemplo, si se trata de asuntos (por ejemplo sanciones en materia de diplomacia preventiva) económicos o comerciales, su peso en la economía global es mucho mayor que el que tenga Francia, Reino Unido o Rusia.

Por otro lado, respecto al derecho a veto de los miembros permanentes, el posible conflicto de intereses entre ellos, en ocasiones impide dar solución, tomar medidas y emitir resoluciones ante ciertos conflictos. De hecho, éste es uno de los posibles motivos por el cual un conflicto puede continuar sin que la ONU tome medidas al respecto, sin olvidar que, no obstante, la resolución de 1950 “Unión Pro Paz”, (377 V o A/RES/377), faculta a la Asamblea General para que emita resoluciones en caso de que un asunto esté bloqueando el Consejo, aunque las resoluciones de ésta no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento, a diferencia de las del CS. El poder de veto fue aplicado durante la Guerra Fría entre los bloques, de manera sistemática, para salvaguardar sus áreas de influencia. Tras la caída del Muro de Berlín, este derecho se ha ejercido con menos frecuencia, pero es una herramienta útil y disponible para salvaguardar los intereses de cualquiera de los cinco miembros permanentes. Así, pues, “el CS es el corazón y el musculo de las Naciones Unidas. Corazón, porque es el centro donde se alojan los cinco grandes potencias que con su poder le dieron forma y la mantienen funcionando. También es el musculo, porque es el único organismo internacional que puede administrar legalmente la violencia, con el fin de mantener la paz” (Ternicien, 2017).

Por lo general, la negociación es uno de las fuerzas de la diplomacia, un elemento fundamental para los miembros del Consejo de Seguridad, en especial para los cinco permanentes. El hecho de proponer al Consejo una resolución que de antemano va a ser vetada, no tiene más objeto que el de poner en relieve los intereses de cada miembro de manera pública. Por tanto, la negociación y cooperación para aprobar las resoluciones entre sus miembros se antoja esencial para desarrollar iniciativas de paz.

Los intereses de mayor relevancia para los 5P se puede entender a través de las palabras de Waltz que, tanto durante el periodo de la Guerra Fría como después de ella, afirmó que *“tanto en mundos bipolares como multipolares, los líderes de las alianzas pueden intentar lograr de sus asociados contribuciones máximas. Las contribuciones son útiles, incluso en un mundo bipolar, pero no son indispensables. Como no lo son, las políticas y las estrategias de los líderes de alianzas están de acuerdo, en última instancia, con sus propios cálculos e intereses”* (Waltz, 1979, 248).

El papel del CS es más que predominante en materia de prevención de conflicto. Su papel que está ligado al grado de interés de cada uno de los cinco miembros permanentes en cualquier conflicto. El caso de Siria ha puesto de manifiesto la defensa de los intereses particulares de los miembros del Consejo. Sí tenemos en cuenta que los intereses de Rusia en Siria están garantizados por el régimen de Bashar al Asaad, cualquier solución de paz deben pasar le mantenimiento de Al Asaad por el veto Ruso a cualquier intervención en su contra, muy a pesar de la voluntad de los otros miembros permanentes del CS. Destacar el papel de Francia y EEUU, en el conflicto ruandés en 1994, que enfrente a los tutis contra los hutus, donde millones de personas han sido víctimas de la violencia extrema. La legitimidad de las acciones o inacciones del CS son cuestionados cuando los Estados miembros perciben que los miembros permanentes asumen su poder no como algo que les ha sido dado por la comunidad de naciones para la preservación de la paz y seguridad de todos, sino como un derecho que les corresponde y que pueden usar para potenciar sus propios intereses, los cuales no necesariamente corresponden con los principios de la Carta, (Ternicien, 2017).

Otro aspecto importante que es obligado señalar es que la mayor aportación del presupuesto de las misiones de operación de mantenimiento de la paz proviene de los miembros permanente del CS, eso quiere decir que tienen una influencia en lo que tiene que ver con la configuración y el objetivo de las misiones. Esta condición o posición predominante se interpreta como un obstáculo a todos cambios estructurales que propone el DPA con respecto a la prevención. El debate respecto de la línea de actuación en el seno de la SG, Gowan lo expresa de la siguiente manera: *“So when Ban-moon stated his intention to strengthen DPA, he was echoing arguments that had*

*already been made in the UN Secretariat-and UN officials had identified potential options for moving forward. In this July 2006 report, Kofi Annan had also set out ideas for boosting systemic prevention efforts across the UN. By this, he meant measures to address global risk of conflict that transcend particular states, such as limiting the flow of small arms and light weapons. While Annan argued that systemic prevention should embrace, receive extra resources to coordinate their activities. Replacing Annan, Ban had to choose whether to pursue this expansive vision (which was still rather vague) or to promote an alternative diplomatic philosophy and strategy” (Gowan, 2012).*

La prevención de conflictos es una de las principales obligaciones de los Estados conforme a la Carta, acuerdos, tratados, convenciones y protocolos suscritos por ellos. El papel de los miembros del CS es muy importante en cualquier conflicto que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Los documentos analizados respecto a los estudios de caso (la diplomacia preventiva en Ruanda, el Acuerdo Nuclear sobre el Programa nuclear iraní y la diplomacia preventiva en Macedonia) permitirán ponderar y poner sobre valor el papel del CS en la diplomacia preventiva.

Para llevar a cabo sus objetivos principales, el CS emite resoluciones para poder desarrollar misiones que le parece conveniente conforme a la Carta de la Organización. “*The UN Chapter allocates far-reaching competencies to the Security Council in order to implement collective security*” (Rittberger, 2012). Resoluciones las cuales requieren del apoyo de los Estados miembros y demás actores. Dichas resoluciones implican medidas preventivas (proactivas) para la salvaguardia de la paz o coercitivas para imponerla (reactivas). Son misiones específicas en función del estado en el que se encuentra cada conflicto (latente o abierto). El Capítulo VII de la Carta permite al CS determinar que la existencia de cualquier amenaza a la paz y le habilita a tomar cualquier medida militar y no militar para restablecer la paz y la seguridad internacional. Asimismo, las fuerzas militares que se ponen a disposición del CS están coordinadas por el Comité de Estado Mayor, compuesto por los Jefes de Estado Mayores de los cinco miembros permanentes. Como aproximación a la definición de la diplomacia preventiva dada por Boutros-Ghali se pueden encajar todas acciones de la

organización que tienen el fin de evitar el conflicto y minimizar sus efectos como acciones preventivas en tres categorías de misión:

Figura 3 : Tipología de las misiones de paz de la ONU



Fuente: elaboración propia

### 2.2.2. Tipología de las misiones de paz de la ONU

El 27 de agosto de 1928 numerosos Estados firmaron, en París, el Tratado General de Renuncia a la Guerra, o Pacto de Briand-Kellog<sup>5</sup>, en el que las partes condenaban el recurso de la guerra para solucionar las controversias internacionales y renunciaban a ella como instrumento de política nacional. Sin embargo, la importancia de este Pacto quedó circunscrita al terreno de lo moral, sin que se pudiera considerar como herramienta efectiva para salvaguarda la paz internacional, aunque fue utilizado

<sup>5</sup> El Pacto Briand-Kellog, también conocido como Pacto de París, fue firmado en 1928 entre el Ministro de AA.EE. de Francia y el Secretario de Estado de los EE.UU., rehusando el empleo de la guerra como mecanismo de resolución de controversias. Posteriormente, otros países se adhirieron a él, como Alemania, Reino Unido, Italia, Japón, Polonia, Bélgica, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Unión Sudafricana, Mandato británico de India, Checoslovaquia y Estado libre de Irlanda. De los 15 Estados iniciales, se alcanzaron los 57 signatarios finales.

también como base jurídica para condenar los actos de agresión que tuvieron lugar durante los años 30. Igualmente, se empleó para castigar a los criminales que participaron en la Segunda Guerra Mundial, a los que se acusó de iniciar guerras de agresión contrarias a los principios del Pacto de París y calificadas, en base al mismo, como crímenes contra la paz.

El fracaso general del modelo de seguridad internacional establecido con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial hizo que, durante la misma, los principales líderes internacionales identificasen la necesidad de sustituirlo por uno nuevo, basándose en el establecimiento de una organización internacional dotada de las competencias que fuesen efectivas para restablecer el orden y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El resultado se plasmó, primero, en la Conferencia de Dumbarton Oaks, en EE.UU., donde algunos expertos en la materia se reunieron del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944, y después en la Conferencia de Yalta, celebrada entre el 5 y el 12 de febrero de 1945, donde el grave problema del voto en el Consejo de Seguridad sería recogido en la Carta de la ONU, siendo firmada en la Conferencia de San Francisco el 26 de junio de 1945.

No obstante, aunque desde el punto de vista del orden jurídico internacional, las misiones están bien determinadas y tienen un proceso de aprobación definido en dicho ordenamiento, a nivel teórico conviene señalar que algunas de uno de los principales expertos en la materia considera que los *“Realists, cosmopolitans, and state moralists have different views of intervention. For the realist, the key values in international politics are order and peace, and the key institution is the balance of power. Therefore, for the realist, intervention can be justified when it is necessary to maintain the balance of power and to maintain order.”* (Nye, 2007). Es decir, el objetivo de las intervenciones es la conservación del equilibrio del poder que ha sido alterado por el conflicto, y no por razones de carácter moral o humanitario.

Nye Jr. también afirmó que *“for the cosmopolitans, the key value is justice and the key international institution is a society individuals. Therefore, intervention can be justified if it promotes justice. It is permissible to intervene on the side of the good.”*

(Nye, 2007). Se trata de una corriente cosmopolitana, en la que las intervenciones de paz se entienden como una aplicación de los presupuestos del ordenamiento jurídico y la connotación humanitaria en que se basan dichos presupuestos. Por último, también menciona que *“for state moralists, the key value in international politics is the autonomy of the state and its people. The key institution is a society of states with certain rules and international law”* (Nye, 2007). Es decir, predomina la legalidad internacional, implicando a los Estados para su mantenimiento.

De estas tres reflexiones, podemos deducir la importancia que tiene el cumplimiento de los Estados con respecto a las decisiones de las instituciones internacionales. No obstante, no debemos olvidar que una resolución no es aprobada en el Consejo de Seguridad si alguno de los Estados con derecho de veto lo ejerce. De esta forma, la organización fue concebida con una finalidad primordial: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para ello, fue dotada de competencias que le permiten intervenir, en nombre del interés colectivo, en todo conflicto que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, así como en los casos que amenacen la paz, los quebrantamientos o los actos de agresión, para los cuales el Consejo de Seguridad puede aportar recomendaciones o incluso tomar decisiones.

En virtud del Capítulo VI de la carta de la ONU, las actuaciones se deben basar en dos pilares fundamentales: la prohibición absoluta para los Estados de recurrir a la fuerza armada en sus relaciones internacionales, vinculada a la solución pacífica de las controversias, y el mantenimiento de la paz por parte de un Consejo de Seguridad que interviene en nombre de los Estados miembros, con la finalidad de preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra.

Dentro del marco que se ha creado alrededor de los Capítulos VI y VII, pueden distinguirse tres actividades principales: la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz. La prevención de conflictos a largo plazo ataca a las causas estructurales del conflicto, con el fin de asentar una base sólida para la paz. Cuando esa base se desintegra, se intenta reforzar mediante medidas de prevención del conflicto, que generalmente consisten en iniciativas diplomáticas. En cambio, el

establecimiento de la paz intenta poner coto a los conflictos en curso, mientras que la consolidación de la paz procura impedir que se desencadenen nuevamente las hostilidades entre las partes. Por tanto, mientras estas dos últimas actividades se llevan a cabo una vez que el conflicto ya ha surgido, la prevención busca resolver las disputas antes de que la violencia estalle.

No cabe duda de que la diplomacia preventiva, en este sentido, se enmarca entre las actividades de prevención de conflictos. Estas acciones preventivas, según el reporte final de la Comisión Carnegie sobre la prevención de conflictos armados, pueden separarse en dos categorías: la *Prevención Operativa (Operational Prevention)*, que se refiere a las acciones previas a la crisis, es decir, son las estrategias y tácticas que se inician cuando el conflicto es inminente (incluyen la recolección de datos y la alerta temprana, medidas económicas como las sanciones o los incentivos, el despliegue de las misiones de paz y la mediación y conciliación internacionales); y la *Prevención Estructural (Structural Prevention)*, que son, todas las acciones que están dirigidas a las causas profundas del conflicto, es decir, aquellas que conciernen a los problemas económicos, sociales, culturales, legales, humanitarios o de seguridad (incluyen acuerdos de desarme bilateral y regional, y la asistencia para el desarrollo, que son soluciones a largo plazo).

La diplomacia preventiva incluye mecanismos, como el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz, según la definición dada por Boutros-Ghali “*Preventive diplomacy is referred to as a diplomatic action taken not only to prevent disputes from arising between parties but also to prevent existing disputes from escalating into conflicts, and to limit the spread of the latter when they occur*” (Miller, 1997) el SG apuesta por soluciones en cada fases de cualquier situación conflictiva, debido a que los focos quieren medidas antes, durante y después. En consecuencia, las distintas misiones de la ONU vienen consolidando el concepto de diplomacia preventiva mediante lo que llamamos “tipología de las misiones de paz de la ONU”, sin las cuales la diplomacia preventiva no tendría consistencia.

Michael Lund, especialista en conflictos y en la construcción de la paz, los define como *“una herramienta central del sistema internacional para evitar la explosión de un conflicto violento en un país determinado”* (Lund, 1997). También hace una diferencia importante entre el conflicto y la violencia. Lo que pretende es evitar la escalada del conflicto a un punto donde se utilice cualquier tipo de agresión, ya sea verbal o física. Durante las fases de paz duradera, paz estable y paz inestable, es donde entran la diplomacia preventiva y sus diferentes métodos para evitar cualquier tipo de violencia. Cada una de estas fases cumple su propia función, siendo además complementarias entre sí. Destacar que el *“Security Council authorizes all peacekeeping operations (Article 24 UN Chapter). Not only does it specify the deployment of UN observers or peacekeeping force in the relevant mandate and deployment resolutions; it also decides upon the material conditions for deployment, adapting them to the requirements of the specific conflict”* (Rittberger, 2012).

## **El establecimiento de la paz**

El establecimiento de la paz consiste en el uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes que cesen las hostilidades, negociando un arreglo pacífico, con el fin de garantizar la paz y la estabilidad como factores imprescindibles para el desarrollo económico y social de las naciones. Las misiones pueden ser de tipo civil o militar, tienen como objetivo ayudar a que las distintas partes en conflicto lleguen a un acuerdo por vías diplomáticas. Destacar la resolución S/RES/1542 del CS estableciendo la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) del 30 de abril de 2004, mediante la que se envía personal civil y de seguridad de estabilización solicitada en la resolución S/RES/1529 en del mismo año de manera efectiva, por un período inicial de seis meses, con la intención de prorrogarla por nuevos períodos. *“MINUSTAH was established to restore a secure and stable environment and to promote the political process in Haiti. The misión supports the holding of elections to restore constitutional order. MINUSTAH’s key priority remains strengthening the capacity of the Haitian National Police and rule of law structures”* (ONU, 2016). Con



ella se solicitó permiso para que la Fuerza Multinacional Provisional fuera traspasada a la MINUSTAH, a partir del 1 de junio de 2004, tras finalizar de manera precipitada la presidencia de Jean-Bertrand Aristide el 29 de febrero, caída fruto de una violenta revuelta, y la llegada de Boniface Alexandre como Presidente interino.

Para el establecimiento de la paz se requieren medidas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo, al ser posible, por la vía pacífica. El Artículo 42 de la Carta de la ONU autoriza al CS a iniciar acciones militares para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, recurriendo a este tipo de actos sólo cuando han fracasado todos los medios pacíficos. Para ello, a través de negociaciones, es necesario poner en práctica los convenios previstos en el Artículo 43 de la Carta, mediante los cuales los Estados miembro se comprometen a poner, a disposición del CS y de manera permanente, las Fuerzas Armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en el Artículo 42.

Entre otras, cabe destacar el papel de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), establecida por el CS mediante la resolución S/RES/1925 con el objetivo de proteger a los civiles, estabilización y apoyo a la aplicación del Marco de Paz, Seguridad y Cooperación tanto para el Estado como para toda la región. *“MNUSCO has a robust protection of civilians mandate. The Mission works with all Congolese stakeholders to promote peace consolidation and political dialogue. MONUSCO works with national authorities to support structural reforms and contribute to the implementation of the peace, security and cooperation framework for the DRC and neighbouring región”* (ONU, 2015).

El Consejo de Seguridad, en su empeño por mantener y velar por la paz y la seguridad internacionales, puede recomendar y tomar varias decisiones para evitar conflictos o restablecer la paz por distintos medios, definidos en los Artículos 40, 41 y 42 de la Carta de la ONU, hasta recurrir a la Corte Internacional de Justicia.

## El mantenimiento de la paz

El mantenimiento de la paz consiste en el despliegue de las fuerzas de paz de la ONU en el terreno, incluyendo militares, policía y civiles, contando con el consentimiento de todas las partes implicadas. El mantenimiento de la paz es un concepto creado por la ONU, que ha permitido consolidar cierta estabilidad en numerosas zonas de tensión en todo el mundo. *“Peacekeeping is not mentioned in the UN Chapter but it has been a major UN operation activity in the field of security. The repeated recourse to peacekeeping and its recognition by the community of states have become part of customary international law”* (Rittberger, 2012). El carácter de estas operaciones en este sentido ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo, han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas, pues han proporcionado un mandato claro y viable, las partes implicadas han cooperado en la ejecución de éste, se ha contado con el apoyo necesario por parte del Consejo de Seguridad, y también con la voluntad de los Estados miembro, para aportar el personal necesario, incluidos los especialistas, así como se han desarrollado los mecanismos eficaces de mando de la organización, tanto en la sede como en el terreno, contando con el apoyo financiero y logístico adecuados. Ésta constituye, por tanto, una técnica eficaz para aumentar la prevención de conflictos.

En este sentido, a modo de ejemplo, podemos destacar la resolución 186, de 4 marzo de 1964 [S/5575] que permitió que la fuerza de la ONU para el mantenimiento de la paz en Chipre (UNFICYP), pudiera impedir nuevos enfrentamientos entre las comunidades grecochipriota y turcochipriota. *“Originally set up to prevent further fighting between the Greek Cypriot and Turkish Cypriot communities, UNFICYP has remained on the island to supervise ceasefire lines, maintain a buffer zone, undertake humanitarian activities and support the good offices mission of the Secretary-General”* (ONU, 2016). El Consejo constató que la situación en Chipre podía constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, empeorando aún más si no se tomaban pronto las medidas adecuadas para llegar a una solución duradera, con el

acuerdo de todas las partes involucradas: los gobiernos de Chipre, Grecia, el Reino Unido y Turquía. Destacar también, el despliegue en 1949 del Grupo de Observadores Militares de la ONU en la India y el Pakistán, (UNMOGIP) para supervisar el fin del fuego entre Jammu y Cachemira. *“UNMOGIP was established to supervise the ceasefire between India and Pakistan in the State of Jammu and Kashmir. UNMOGIP has remained in the area to observe developments pertaining to the strict observance of the 1971 ceasefire”* (ONU, 2015). Normalmente, en estas misiones se incluyen deberes militares, como la observación de una cesación del fuego o el establecimiento de “zonas tapón”, mientras los negociadores procuran una solución a largo plazo como el caso de la UNMOGIP que ha permanecido hasta 1971 para observar los acuerdos de cesación del fuego entre los dos Estados. Destacar el papel de la misión de paz en Macedonia, uno de los estudios de caso mediante el cual resaltamos la relevancia de la diplomacia preventiva *“The preventive deployment of UN military observers in the former Yugoslav republic of Macedonia (UNPREDEP 1995-99) is a case in point. The mandate of UNPREDEP included monitoring and reporting any developments in the border areas of Macedonia (vis-à-vis the then Federal Republic of Yugoslavia and Albania) which could undermine stability in the country and threaten its territorial integrity”* (Rittberger, 2012).

Destacar también el papel del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), misión establecida en 1989, por la resolución S/RES/644 del CS con el objetivo de verificar el cumplimiento del compromiso adoptados por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua de poner fin a su ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos rebeldes que amenazaban la paz y la seguridad de la región. *“In recent years, more encompassing, multidimensional peacekeeping operations have taken place which is increasingly given the task of creating the conditions in which a peaceful settlement of the dispute can emerge. Thus UN observers or peacekeeping forces supervise elections; are involved in the democratization process (e.g UNMIBH in Bosnia-Herzegovina since 1995); deal with or supervise the disarmament of the parties in a civil war (e.g UNMOT in Tajikistan after extending the mandate from 1997 to 2000); assume the role of state bureaucracy*

(e.g. *UNOSOM I and II in Somalia 1992-95*); or provide humanitarian aid (e.g. *UNPREDEP in Macedonia 1995-99*)” (Rittberger, 2012).

## **La consolidación de la paz**

La consolidación de la paz, como creación de un nuevo clima, puede verse como un concepto contrapuesto a la diplomacia preventiva, pues la consolidación intenta evitar la reanudación de hostilidades, mientras que la diplomacia pretende impedir el quebramiento de las condiciones de paz. Para que las misiones de establecimiento y mantenimiento de la paz tengan un éxito real, deben apoyar las estructuras tendentes a consolidar la, creando un clima de confianza y bienestar entre las naciones. La consolidación de la paz, según la ONU, tiene como objetivo, reducir el riesgo de caer o recaer en un conflicto, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todos los niveles de la gestión de conflictos, así como sentar las bases para una paz y un desarrollo sostenibles. Se trata de un complejo proceso a largo plazo de creación de las condiciones necesarias para una paz sostenible. Las medidas de consolidación de la paz se dirigen a las cuestiones fundamentales que afectan al funcionamiento de la sociedad y el Estado, y tratan de aumentar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones básicas de manera eficaz y legítima.

La consolidación de la paz comprende una gama de actividades políticas institucionales y de desarrollo, a corto pero también a largo plazo, abordando las causas estructurales de los conflictos y evitando que resurjan. Es decir, busca una paz sostenible y duradera. Jan Kenneth Eliasson<sup>6</sup> destacó el papel de la ONU al ayudar a los países en transición de la guerra a la paz, durante su participación en la Segunda Sesión Anual de la Comisión de Consolidación de la Paz, subrayando que “la falta de recursos suficientes y estables para completar los procesos de consolidación de la paz frenan los

---

<sup>6</sup> Jan Kenneth Eliasson: (1940-...) Diplomático sueco adscrito al Partido Socialista Sueco. Fue embajador de Suecia ante la ONU entre 1988 y 1992. Posteriormente ha desempeñado diversos cargos en ONU, entre los que destaca designación como enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Darfur, en Sudán.

esfuerzos de la ONU, por lo que urgió a la comunidad internacional a actuar para evitar el regreso de la violencia en los escenarios donde hubo algún conflicto”.

Por ejemplo, a través de la resolución 2031 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada el 21 de diciembre de 2011, se decidió prorrogar el mandato de la Oficina Integrada de la ONU para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA) bajo la recomendación del Secretario General que, en su informe S/2011/739, solicitó incorporar la BINUCA en la MINUSCA, asegurando una transición fluida de una a la otra. *“The primary goal of MINUSCA is protection of civilians and to assist the government in re-establishing security. The misión also facilitates: humanitarian assistance, promotes and protects human rights, support security sector reform and DDR, justice and the rule of law”* (ONU, 2016).

Para apoyar las distintas misiones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, se creó la Comisión de Consolidación de la Paz a través de las resoluciones S/RES/1645 de 2005 y A/RES/60/180, con la que se pretendió canalizar recursos, proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación posterior al conflicto y ofrecer asesoramiento sobre esas estrategias. La Comisión también centra su atención en las tareas de reconstrucción y el fortalecimiento de las instituciones y del desarrollo sostenible en los países que salen de situaciones de conflicto. Su papel abarca los siguientes componentes según la ONU:

- ❖ Proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación después de los conflictos;
- ❖ Ayudar a garantizar una financiación previsible de las actividades iniciales de recuperación y una inversión financiera sostenida a mediano y largo plazo;
- ❖ Ampliar el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos;
- ❖ Formular prácticas óptimas sobre cuestiones que requieren amplia colaboración de los individuos y las entidades que trabajan en la esfera humanitaria, la política, la seguridad y el desarrollo.

Cuando termina una guerra internacional, la consolidación de la paz puede asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien a dos o más países en una empresa de beneficio mutuo, pudiendo no sólo contribuir al desarrollo económico y social, sino también aumentar la confianza entre los actores, elemento fundamental para lograr la paz.

Señalar que si bien estas misiones necesitan ser aprobadas por los Estados miembros de la ONU, los actores implicados en la puesta en marcha de una misión de paz requieren que se lleven a cabo multitud de intervenciones no estatales, sobre las cuales recae buena parte del peso de la misión para su éxito. Asimismo, no debemos obviar el hecho de que estas misiones suponen grandes sumas monetarias para su desarrollo y, por tanto, como los medios para su ejecución son limitados, en ocasiones no se pueden llevar a cabo en todos los aspectos planteados en un inicio. En cumplimiento a su responsabilidad, el CS establezca la misión que le parezca adecuada, según la situación de conflicto. Destacar que no todas las misiones de la ONU han terminado con éxito, varios factores pueden explicar la debilidad de algunas misiones que no han podido lograr el objetivo esperado. *“Yet, it initially failed- as is painfully exemplified by the missions to Somalia (1992-95), the former Yugoslavia (1992-95) and Rwanda (1993-96)- because of insufficient operational capacity and ultimately also because of the indecision, mainly of Western members, to provide timely and adequate financial, material and personal resources”* (Rittberger, 2012). La UNAMIR es una de ellas que estudiamos mas adelante para resaltar las consecuencias del conflicto en el desarrollo socio económico de un país.

Al mismo tiempo, las críticas sobre la eficacia de las acciones del CS, de parte de los defensores de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P)<sup>7</sup>, quienes

---

<sup>7</sup> La expresión Responsabilidad de Proteger, apareció por primera vez en el informe de la Comisión Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), establecida por el Gobierno del Canadá en diciembre de 2001. La Comisión se había establecido atendiendo a una pregunta de Kofi Annan sobre si la humanidad debía intervenir con fines humanitarios. En su informe, la R2P, se llegó a la conclusión de que la soberanía no solo dada al Estado el Derecho de controlar sus asuntos, sino que le confería la responsabilidad primordial de proteger a la población dentro de sus fronteras. También proponía que cuando un Estado no protegiese a su población, ya fuera por falta de capacidad o de voluntad, la comunidad internacional en general asumiera esta responsabilidad (ONU, 2012).

plantean que el veto limita la posibilidad de actuar en defensa de la población en conflictos que afectan los intereses de alguno de los cinco miembros permanentes del CS, cuya inacción da pie a atrocidades masivas, por ejemplo: Somalia, Yugoslavia, Ruanda, Siria etc. (Ternicien 2017). Un planteamiento cuestionable y criticado por algunos Estados que ven de este enfoque como unas medidas de injerencia de los P5 en los asuntos internos de otros países bajo la R2P, obviando la no injerencia en los asuntos internos de un Estado soberano. Así *“It is less clear which types of missions are most effective. Some studies distinguish between the achievement of peacekeepers in making peace in the first place and on keeping it once, it is established, finding that peacekeepers are not so good at the former. Doyle and Sambanis (2000) argue that the success of peacebuilding depend, among other factors, in the type of mission. Multidimensional peacekeeping mission significantly improve the chances of success (defined as absence of violent conflict two years after the end of a war). There is weaker evidence in their study that robust peace-enforcement missions improve the prospects for peace”* (Rittberger, 2012).

En definitiva, a pesar de sus debilidades y fortalezas, sin duda el Consejo de Seguridad es el órgano de la ONU con mayor capacidad y competencia para poner en práctica las medidas concretas que obligan a acatar un Estado o un grupo que amenace la paz y la seguridad. Además, participa activamente en muchos casos donde deben llevarse a cabo acciones preventivas para mantener la paz. A su vez, cuando el Consejo estudia una controversia o un contencioso conlleva que las partes enfrentadas deban replantearse sus estrategias, debido a que ya no es una cuestión que atañe a ambas partes enfrentadas, pues entra en juego el órgano que tiene la capacidad de intervenir sobre el terreno con medidas de fuerza, llegado el caso, Gowan afirma; *“it would be a mistake to argue that the Syrian crisis has marked the end of UN diplomacy. Russia was willing to cooperate with West and UN officials over Yemen while disagreeing over Libya and Syria. China and the United States have collaborated closely in trying to keep the peace between Sudan and South Sudan, both on the ground and in the Security Council”* (Gowan, 2012). Sí, podemos imaginar confrontaciones cada vez más frecuentes como las de Siria en el momento de cambios en los equilibrios de poder internacional. No obstante, el sistema de interdependencia de los regímenes internacionales exige cada

vez más un ideario preventivo creado por las Naciones Unidas. Los hechos indican que ningún Estado puede hacer camino en solitario, debido a la naturaleza internacional de los desafíos. Por ejemplo, cuando los grupos terroristas amenazan la paz y la seguridad internacionales, o el cambio en el clima amenaza a grandes bolsas de población, la proliferación nuclear suponen retos que un sólo Estado no puede afrontar en solitario.

### **2.2.3. El papel del Secretario General y la Asamblea General en la diplomacia preventiva**

No se puede hablar de diplomacia preventiva sin resaltar el papel del Secretario General, junto a la Asamblea General frente al abanico acciones de la ONU en la diplomacia preventiva. Propuesto por el CS a la AG, que lo puede aprobar con una mayoría de dos tercios, se trata de la candidatura más relevante a la que postularse dentro de la organización. Su papel proactivo en situación de conflicto está muy limitado y carece de medidas coercitivas, siendo el CS quien tiene la última palabra en materia de prevención de conflicto. Uno de los criterios para ser Secretario General es no ser ciudadano de ninguno de los cinco miembros permanentes, así como tampoco en un Estado con una influencia mundial relevante. Se tiende a escoger a Secretarios Generales de países que no están envueltos en conflictos internacionales y con una tradición histórica de neutralidad, aunque éste no es un criterio especificado sobre papel, sí forma parte del consenso que tácitamente los Estados tienen asumido previamente.

La Secretaría General ha ido adquiriendo competencias desde la fundación de la ONU en 1945. En la actualidad, cuenta con un personal en torno a los 41.000. Entre sus competencias más importantes se encuentran la administración de las misiones de paz, las labores de mediación y la realización de estudios en materia de desarrollo y fomento de la paz. La SG es el órgano competente para la coordinación de los diversos organismos que componen la organización. Además de la sede de Nueva York, cuenta con tres sedes más, en Ginebra, Viena y Nairobi. Estratégicamente, con ello se pretende proporcionar una proyección importante para dicho órgano a nivel internacional, dándole visibilidad en diferentes lugares.



Junto a una Oficina de Asuntos Jurídicos, existe un Departamento de Asuntos Políticos (DAP) que ejerce las labores análogas a un Ministerio de Asuntos Exteriores entre la Secretaria General y los Estados. En lo que respecta a la prevención de conflictos cuenta con un *Stand By Team*, que suele estar compuesto por personas de reconocido prestigio internacional, como expresidentes, Premio Nobel de la paz y personalidades que hayan ejercido una carrera en instituciones internacionales. Son personalidades que, además, procuran inspirar confianza para las partes en conflicto. Estos mediadores, o enviados especiales del DAP, actúan en la mediación y resolución de conflictos, dando respaldo a las organizaciones regionales implicadas en las negociaciones. Una labor que se ve más complicado cuando un conflicto como el de Siria, donde diversos actores (nacional, regional e internacional) están implicado, cada uno con una agenda distinta, cuya situación que se convierte en nuevo tablero de rivalidades entre EE.UU apoyado por la UE y Rusia por Irán.

La responsabilidad de acción preventiva y el establecimiento de la paz recae en el DAP. La Primavera Árabe ha sido momento crítico para la diplomacia de despacho del DAP, por eso Ban Ki-moon durante su mandato apostaba por una estructura más pragmática adaptada a la realidad del terreno. Al respecto cabe destacar: *“When Ban finally presented a consideration reform proposal to the General Assembly in November 2007, it captured both long-standing concerns within DPA and an attempt to reshape the department along the lines of a traditional foreign service. The stated goal was to make the Department of Political Affairs more field-oriented and less bound to desk”* (Gowan 2012).

A juicio de Ban Ki Moon, el DAP debe ser más proactivo con una mayor implicación en el terreno *“in his first two years in office, he emphasized the need to significantly strengthen DPA to help it become more proactive in tackling global crisis especially in the realm of preventive diplomacy”*. La idea de una nueva estructuración del DAP para adaptarlo a los nuevos desafíos ha sido propuesto también en el informe de julio de 2006 de Annan: *“Kofi Annan had also set out ideas for boosting systemic prevention efforts across the UN. By this, he meant measures to address global risk of conflict that transcend particular states, such as limiting the flow of small arms and*

*light weapons. While Annan argued that systemic prevention should embrace a wide range of UN funds and agencies, he argued that DPA should receive extra resources to coordinate their activities” Gowan 2012).*

Destacar que sin la acción del CS, el DAP por si solo únicamente puede ofrecer los buenos oficios del Secretario General o sus servicios de mediación, *“Some Staff believed that the key to the department’s revitalization lay in improving political, technical, and administrative support to these field missions-and potentially promoting them as an alternative to DPKO’s larger more expensive peacekeeping operations. But there were considerable obstacles to this project. While some political missions, staffed and of peripheral interest to the Security Council. DPA officials complained that political missions should be found from a special budget, as were peacekeeping operations, rather than from UN regular budget. Given these obstacles, a significant faction in the department opposed concentrating on field missions. Instead, they argued, the priority should be to build up DPA’s analytical capacities in New York” (Gowan 2012).*

Asimismo, la Oficina de Desarme, como elemento clave de la diplomacia preventiva, y la existencia del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, una oficina que se encarga de planificar estas misiones. Asimismo, son relevantes la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La primera trabaja en íntima relación con el Consejo de DD.HH. de la organización y, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, colabora también con el ECOSOC.

El énfasis dentro de la ONU en la diplomacia preventiva es relativamente reciente. El proceso actual se articula de predominar una cultura de reacción a una cultura de prevención, es un método que está dando su primer paso. Se trata de una estrategia integracionista que implica la incorporación del enfoque preventivo en todas las actividades de la organización. El inicio de esta preocupación ha crecido con el informe “Un programa de Paz” de Boutros Ghali en 1992, mediante la diplomacia preventiva en el establecimiento y el mantenimiento de la paz. Boutros Ghali, subraya la

importancia de las acciones preventivas que deberían centradas en la mejora de los sistemas de información y el análisis para que la alerta temprana fuera efectiva en propiciar una respuesta rápida y eficaz. En el mismo se considera que las políticas preventivas deben estar ligadas al desarrollo y a la salvaguarda del concepto ampliado de seguridad humana que maneja la Organización (ONU, 1992).

Históricamente, el término “diplomacia preventiva” ha estado atribuido al segundo Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, que lo usó casi medio siglo atrás, consciente de las limitaciones de la organización ante un conflicto de intereses entre las superpotencias en el contexto de la Guerra Fría, apuntando como mecanismos preventivos algunos de los que se conservan actualmente con una gran aceptación y éxito.

El Secretario General U. Thant profundizó en la visión de Hammarskjöld, cuando tuvo que gestionar en 1962, la crisis de los misiles en Cuba, en la que EE.UU. y la URSS se oponían. Su papel en la prevención de un enfrentamiento nuclear puede catalogarse como uno de los más espectaculares ejemplos de diplomacia preventiva en estas últimas décadas.

El austriaco Kurt Waldheim continuó con la práctica de la diplomacia preventiva, consiguiendo por ejemplo apaciguar varias controversias fronterizas entre Irán e Iraq durante la década de los 60. Recurrió, para lo cual recurrió a los llamamientos en situaciones peligrosas como la guerra de Yom Kipur de 1973. Actuó diligentemente al prestar ayuda con el envío de personal de la ONU para mantener la paz y evitar conflictos.

Vigilar las amenazas mundiales para garantizar la seguridad y el bienestar de las personas fue la gran tarea a la que se tuvo que enfrentar el peruano Javier Pérez de Cuéllar. Para ello, estableció una entidad, dentro de la Oficina del Secretario General, encargada de recopilar y analizar las informaciones que ayudarían a poner sobre aviso al Consejo de Seguridad, respecto a las situaciones que pudieran quebrantar la paz y la seguridad internacionales. Fue protagonista de la misión de determinación de los hechos

acontecidos en Bulgaria y Turquía en 1989, en los que se atajó el deterioro de una controversia entre los dos Estados.

El Artículo 99 de la Carta de la ONU, le otorga al Secretario General la prerrogativa de llamar la atención del CS sobre cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La necesidad de tratar la futura función de la ONU, en la prevención de conflictos y el establecimiento y la consolidación de la paz después de la Guerra Fría, fue constante. En este sentido, Boutros-Ghali presentó el informe titulado “Un programa de paz”, a través del cual propuso que uno de los objetivos de la organización debería ser hacer frente a las causas más profundas de los conflictos, incluidos los problemas económicos, la injusticia social y la opresión política. Asimismo, hizo hincapié en la diplomacia preventiva como medio de evitar nuevos enfrentamientos. Entre los muchos logros que se le atribuyen a Boutros-Ghali, dentro del marco de la diplomacia preventiva, se encuentra el cese de la guerra entre Eritrea y Yemen, y el apoyo en el establecimiento del primer despliegue preventivo de personal de la ONU para el mantenimiento de la paz en la ex República Yugoslava de Macedonia.

El Premio Nobel de la Paz Kofi Annan continuó la labor de sus predecesores, presentando tres informes sobre la materia. Su papel fue muy activo en el continente africano, ejerciendo la diplomacia preventiva con relativo éxito, como por ejemplo en el conflicto fronterizo entre Camerún y Nigeria por la península Bakassi en 2006. Annan desempeñó un papel fundamental también en el conflicto fronterizo entre Eritrea y Etiopía, durante el año 1998, por la región de Badme, un hecho que tratamos más adelante para resaltar la importancia de los instrumentos jurídicos en la prevención de un conflicto; “Annan proponía también que se haga de la prevención de conflictos la piedra angular del sistema de seguridad colectiva de la ONU en el siglo XXI. Que la diplomacia preventiva sea la medida principal de la ONU para prevenir conflictos a la acción preventiva. Este concepto alude a la aplicación conjunta de varias medidas de diferente tipo como: el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva, el desarrollo preventivo, y las actividades para la construcción y el consolidación de la paz” (García, 2002).

El coreano Ban Ki-Moon, como último Secretario General que mencionaremos, ya que nos delimitamos a lo ocurrido hasta el año 2016, ha llevado adelante la práctica de la diplomacia preventiva en el seno de la ONU, liderando de forma valiente la cuestión del cambio climático, situándola dentro del marco de la diplomacia preventiva. Asimismo, en el informe titulado “Diplomacia Preventiva: Obtención de Resultados”, Ki-moon subraya que *“la diplomacia preventiva suele ser una de las pocas opciones disponibles para preservar la paz, a menos que se adopten medidas coercitivas. También puede ser una inversión muy rentable. La mayor rentabilidad de la prevención consiste en las vidas que salva, pero también tiene una rentabilidad económica. El Banco Mundial ha calculado que el costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en un país en desarrollo de tamaño mediano. Las guerras civiles más graves causan unos costos acumulados de decenas de miles de millones de dólares, y las sociedades tardan un promedio de 14 años en recuperar las vías de crecimiento original”* (ONU, 2012).

Todos los Secretarios Generales de la organización, en la medida de lo posible, han ejercido el liderazgo esperado dentro y fuera de la organización, empleando los mecanismos a su disposición, cuando las circunstancias así lo han permitido, y la mediación cuando así lo han requerido las partes en numerosas situaciones de conflicto. Además, han brindado apoyo a las organizaciones regionales en la materia. Sin embargo, autores como Rubin destaca, que el papel preventivo del Secretario General se distingue en función de cada caso, es decir un conflicto interestatal que implica dos Estados sin apoyo directo de ningún de los P5 no es el mismo que un conflicto donde una de las partes está apoyada por uno de los P5. Rubin lo expresa de esta manera; *“En las desavenencias entre Turkmenistán y Azerbaiyán, y entre Nigeria y Camerún, la ONU ayudó a los Estados vecinos a resolver sus discrepancias sobre cuestiones fronterizas relacionadas con el petróleo. En estos casos, el Secretario general y el Departamento de Asuntos Políticos, en calidad de secretaría, desempeñaron una función clásica de diplomacia preventiva. Al igual del conflicto entre Gabón y Guinea Ecuatorial. En el caso de Israel y Líbano (donde hay un estado relativamente poderoso que se resiste en general a la intervención de la ONU, con el respaldo de Estados*

*Unidos), se podría decir que el coordinador especial de la ONU y el Consejo de Seguridad, actuando de forma concertada, contribuyeron a impedir un enfrentamiento entre el grupo chií libanés Hezbolá e Israel que posiblemente habría desembocado de nuevo en la guerra, después de la retirada israelí del sur del Líbano. La acción enérgica y congruente del Consejo de Seguridad en defensa de sus propias resoluciones aumentó el precio político que deberían pagar las partes si las violaban. Aquí, el Departamento de Asuntos Políticos y el secretario general pudieron movilizar al Consejo de Seguridad en torno a una estrategia coherente, desarrollada en gran medida por el representante especial del secretario general” (Rubin, 2005).*

Con respecto a la Asamblea General, es ella que vota los presupuestos y establece las cuotas en función del PIB de cada Estado de manera proporcional. En conclusión, las funciones asignadas a la Asamblea General son de gran importancia para el funcionamiento de toda la ONU, siendo además uno de sus órganos más visibles a nivel internacional. Incluso, aunque sus resoluciones no son vinculantes, resultan ser un respaldo para aquellas cuestiones que se elevan al Consejo de Seguridad.

La Asamblea General se reúne periódicamente cada año en el mes de septiembre. Entre sus retos se encuentra el de desarrollar y potenciar la Declaración del Milenio (A/RES/55/2) del año 2000, reforzada en 2005 mediante la resolución A/RES/60/1. Estas resoluciones se materializan en diecisiete objetivos, que se pretenden alcanzar en el año 2030 mediante una tercera resolución, creada en 2015, la A/RES/70/1 y contemplan, entre otros, el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible a escala global como el mecanismo más eficiente para la preservación de la paz, la seguridad y la estabilidad interna e internacional.

En resumen, a la luz de lo anterior se puede destacar que el papel de la Secretaría General y la Asamblea General está limitado en el ámbito de la diplomacia preventiva, no obstante sus contribuciones son esenciales para el desarrollo de las acciones preventivas. A través de las agencias de cooperación económica y desarrollo, juegan un papel de liderazgo asistiendo a los Estados con dificultades para desarrollar políticas públicas para abordar los focos de conflicto. Tamarit expresa los desafíos

presentes de la ONU en materia de diplomacia preventiva de la siguiente manera; *“El reto que le queda a la organización en materia de prevención de conflictos es gestionar una política de prevención que este inexorablemente vinculada a las políticas de desarrollo y de erradicación de la pobreza”* (Tamarit, 2000).

#### **2.2.4. El papel del Consejo Económico y Social de la ONU en la diplomacia preventiva**

Es uno de los órganos de la Organización centrado en el desarrollo socioeconómico, su papel en la diplomacia preventiva es más que predominante si partimos de la premisa de que las situaciones económicas adversas de un país son elementos o factores que generan conflictos, en este sentido cabe resaltar el ejemplo de Haití donde 67% de la población viven con menos de 2\$ al día (BM, 2016), cuya situación socioeconómica ha generado muchos conflictos en estos últimos años, y ha provocado el despliegue sucesivo de varias misiones de paz de la ONU en el terreno durante estas últimas décadas. Destacar que el ECOSOC está integrado de 54 Estados miembros, que organiza y plantea las prioridades de los diferentes organismos de la organización, en colaboración con las oficinas y departamentos de la Secretaría General.

Dentro de los instrumentos con los que cuenta la ONU que propician una diplomacia preventiva, se encuentran aquellos que contribuyen al desarrollo social y político de las sociedades en vías de desarrollo, que son las que no disponen de instituciones fuertes, estables y desarrolladas, siendo por ello las más susceptibles de sufrir inestabilidad, un hecho que puede afectar a la paz, la seguridad y, por ende, al bienestar de la ciudadanía. Por este motivo, uno de los objetivos principales de la ONU es el fomento del bienestar y el pleno desarrollo de los derechos políticos, sociales y económicos. *“Within the UN, ECOSOC is an open intergovernmental body that provides formal access for NGOs. According to Article 71 of the UN Charter and ECOSOC resolutions 1296 (1968) and 1996/13 (1996), NGOs can be granted consultative status”* (Rittberger, 2012).

En este sentido, el ECOSOC, junto al PNUD, se encarga de impulsar el progreso económico y social en las sociedades de bajos ingresos, teniendo implícitos en sus programas la defensa y el desarrollo de los DD.HH. Tiene en cuenta, además, que hacía *“The end of the Cold War facilitated the extension of the concept of a breach of or threat to international peace beyond interestated conflict”* (Rittberger, 2006). Tras la caída del Muro de Berlín, muchos de los conflictos que no tenían una naturaleza interestatal, fueron también un foco de preocupación en el seno de la ONU.

El ECOSOC es parte integrante de la ONU desde su fundación y así queda recogido en el capítulo X de la Carta, que está dedicado en exclusiva a este Consejo. Tras la descolonización durante la segunda mitad del siglo XX, el número de Estados que integran el Consejo se ha ido incrementando sucesivamente, de los 18 a los 54 que actualmente lo componen desde principios de los años 70, cuando se llevó a cabo la última ampliación. Cada Estado participante consta de un representante que ejerce durante un periodo de tres años. Compete a la Asamblea General aprobar por votación de mayoría simple a los nuevos Estados que participarán en el Consejo y las propuestas, recomendaciones e informes emitidos en el ECOSOC conforme a su reglamento, se aprueban por mayoría simple.

El Consejo organiza una vez al año un pleno en el mes de julio, un año en Ginebra y otro en Nueva York sucesivamente, en el que se debate sobre los trabajos realizados durante el ejercicio y propone las áreas preferentes de actuación y estudio a lo largo del siguiente ejercicio. En el pleno participan tanto los representantes de los 54 Estados miembros del Consejo, como multitud de organizaciones civiles no gubernamentales, aunque también tienen voz los organismos de la ONU que tienen relación con las competencias asignadas al ECOSOC, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNICEF, ONUDI, PMA, OMS, OIT, FIDA, etc., contando con el asesoramiento en materia económica del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

El ECOSOC ha jugado un papel importante en el desarrollo de los ODM, que culminaron en el año 2015 al igual que en la definición y cumplimiento de la Agenda



2030 que consta de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), nueve más que los ODM. Si bien, se lograron algunos avances importantes con los ODM, pero no se cumplieron todos los objetivos. En algunos casos se alcanzaron y, en otros, el reto quedó sin una respuesta satisfactoria. Por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil entre 1990 y 2015 se redujo a la mitad y la mortalidad materna en un 75%, lo cual es un logro; sin embargo, si nos fijamos en el tercer objetivo de los ODM, la “Promoción de la igualdad entre sexos y empoderamiento de la mujer”, los avances han sido realmente escasos en muchas zonas del mundo que se encuentran en vías de desarrollo.

Respecto a la Agenda 2030, con ella se pretende lograr 169 metas conforme a la A/RES/70/1 del 21 de octubre. De los diecisiete objetivos que propone alcanzar, nos centraremos en aquellos que tienen mayor implicación en las políticas de prevención de posibles conflictos, concretamente en aquellos que se refieran a los aspectos sociales y económicos, que es lo que nos atañe en este punto.

La aplicación de los ODS queda en manos de los Estados miembro, lo cual puede resultar más o menos beneficioso, si tenemos en cuenta que cada uno tiene sus propias deficiencias de cara a alcanzar las metas propuestas. En todo caso, los que más implicación tienen en cuanto a garantizar la estabilidad social y política, y por ende la paz, son aquellos que responden a las necesidades básicas, como la erradicación de la pobreza (Objetivo 1), los que atañen a la educación y la sanidad pública (Objetivos 3 y 4), así como los que se refieren a los derechos sociales (Objetivos 8 y 10). Básicamente, son estos tres puntos los que definen la base de la creación de una clase media que, sin duda, aporta mayor estabilidad a una sociedad, pues vigilan con mayor ahínco a los poderes políticos para que no antepongan sus intereses a los del interés general.

Los ODS buscan la mejora de la calidad de vida, pero también se comprometen refuerzo de las instituciones estatales, allá donde no estén asentadas y muestren debilidades, pues se tiene en cuenta que los Estados fallidos son aquellos que tienden a padecer conflictos de mayor magnitud. Sin embargo, en el futuro habrá que ser cautos en la consecución de este objetivo, pues puede interpretarse como una intromisión a la soberanía.

Lograr el máximo desarrollo de los ODS supone un elemento central en las políticas públicas de la ONU para garantizar la paz y la estabilidad dentro de las sociedades. Los retos son importantes, especialmente en zonas como África, Asia, Centroamérica y Caribe, donde cuentan con la mayoría de países en desarrollo. Sin embargo, no son las únicas áreas en las que impulsar los ODS, pues parte de ellas atañe a cuestiones medioambientales que afectan también a países desarrollados. Como hemos comentado anteriormente, se trata de un binomio entre los programas y organismos de la ONU, en colaboración con los Estados, que son quienes deben llevar a cabo sobre el terreno buena parte de estos ODS, posibilitando que la organización pueda trabajar con garantías dentro de ellos. En consecuencia, ECOSOC debería jugar un papel proactivo en materia de prevención de conflicto, eso ayudaría a identificar las causas económicas y sociales de los conflictos con el apoyo del consejo de seguridad bajo su mandato de velar por la paz y la seguridad internacional. En 2011, Susan Rice Embajador de EEUU ante la ONU, recalcó que el enfoque preventivo de la organización necesita reforzarse para tomar en cuenta el link entre el conflicto y la pobreza, ella apuesta por un enfoque basado en el desarrollo sostenible: incluyendo el estado de derecho, la igualdad de género, la democracia, el imperio de la ley, y los DD.HH.

#### **2.2.5. Papel del Consejo de los Derechos Humanos en la diplomacia preventiva**

El Consejo de los Derechos Humanos (CDH) es el órgano no judicial de la ONU, responsable de la promoción y protección de los DD.HH., a nivel mundial, y evaluador de la evolución de los en países en situación de conflicto. *“The especial value of the UN policy programme for human rights protection is its function as a system of reference for criticism of violations. Thus societies affected by human rights violations can use the UN programme to exert pressure on their governments by pointing out their disregard of internationally norms”* (Rittberger, 2012). No cabe duda que los conflictos vulneran los derechos básicos de las poblaciones afectadas y estos, en su mayoría internos, pueden rápidamente adquirir dimensiones regionales y transnacionales, alimentados por la lucha del poder y de los recursos entre los diferentes actores. La

desigualdad, la exclusión social y la mala gobernanza son, entre otros factores, los que alimentan la espiral de la violencia.

El CDH debate y aprueba las resoluciones sobre cuestiones, a nivel mundial, que atañen a los DD.HH., examinando también las denuncias de las víctimas de violaciones, para lo cual nombra a expertos independientes que ejecuten procedimientos especiales, revisando y presentado informes desde una perspectiva temática o en relación a un país específico. Asimismo, participa en discusiones con otros expertos y gobiernos respecto a todas estas cuestiones.

A través de sus mecanismos y sus procedimientos, como el Examen Periódico Universal (EPU), el Comité Asesor y el Procedimiento de Denuncia, el CDH está desarrollando su papel con fines más morales que políticos, pues sus resoluciones no son jurídicamente vinculantes ni de obligado cumplimiento. Cabe destacar, pues, que cuenta con varios mecanismos y foros que le permite abordar los distintos parámetros de los DD.HH. a nivel mundial. Asimismo, para realizar su trabajo, el organismo se basa en el EPU para someter a los países miembros de la ONU, así como a los procedimientos especiales centrados en un país o tema específico.

En definitiva, siendo un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, cuyo propósito es velar por los DD.HH., su papel en la materia de prevención de conflicto se halla impuesto por un componente moral a la hora de alertar a la opinión pública, procurando llamar la atención de los Estados sobre cualquier situación preocupante que puede vulnerar los derechos básicos de una población. *“Articles 22 to 27 of the Universal Declaration of Human Rights mention basic economic, social and culture rights, reinforced and further developed in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Hamm & Kocks 2006). These include, among others, the right to sufficient food and an adequate standard of living as well as the right to physical and mental health; the right to work, as well as to just and favorable conditions of work; the right to strike as well as the right to leisure, holidays and social security; and the right to education as well as to participation in the culture and scientific life of one’ country”* (Rittberger, 2012). Prevenir los conflictos mediante un

enfoque multidimensional y garantizar los DD.HH. es un factor predominante para el desarrollo económico.

#### **2.2.6. Los mecanismos de resolución y prevención de conflictos en la escena internacional**

Para tratar la competencia que tiene las OI en cuestiones sobre la resolución de conflictos, ya sea a través de mecanismos o de ciertas estrategias, debemos echar la vista atrás y conocer el origen y la evolución de estos instrumentos, pensados para el mantenimiento o restablecimiento de la paz.

La ONU ha tenido que crear instrumentos y mecanismos conforme que afrontaba diferentes situaciones a lo largo de su existencia. Por ejemplo, a los dos años de su creación, tuvo que tomar un papel activo en la Guerra Civil griega<sup>8</sup> y, a los tres años, en 1948, vigilar el cumplimiento de la tregua<sup>9</sup> entre Israel y sus vecinos árabes Siria, Líbano, Jordania y Egipto. Desde su comienzo, la organización tuvo que desarrollar una estrategia sobre el terreno a favor del mantenimiento de la paz. Sin embargo, desde estas primeras misiones a la actualidad, la experiencia adquirida se ha acrecentado y se han reforzado sus instrumentos en lo que respecta a las misiones, logrando una mayor institucionalización de las mismas en su seno.

Partiendo de esta premisa, para que un mecanismo de resolución de conflictos pueda resultar útil, necesita estar reconocido por las partes en conflicto. Es decir, la ONU necesita que los involucrados actúen de manera eficaz para poder establecer canales de diálogo entre ellos. Para conseguirlo, la Secretaría General designa a un enviado especial, representante o mediador, que realiza su labor de manera conjunta o por separado, trasladando a una y a otra parte las reclamaciones que puedan plantear. Los mediadores suelen ser diplomáticos con experiencia en el seno de la organización,

---

<sup>8</sup> UNSCOB: Comisión Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes

<sup>9</sup> UNTSO/ONUVT: Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua

cuyo prestigio es reconocido a nivel internacional, con neutralidad para las partes en conflicto. Por otro lado, los mecanismos a los que hacemos referencia están recogidos en la Carta de la organización en su Capítulo VI:

*“Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.*

En consecuencia, nos encontramos con unos mecanismos que son algo más que una simple negociación. La investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, las organizaciones y los acuerdos regionales están contemplados como recursos para la resolución de controversias. Claro está, parte de estos mecanismos no son posibles en caso de un conflicto abierto de alta intensidad; en caso de guerra, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial quedan excluidos, cobrando mayor importancia la negociación.

Por otra parte, la investigación consiste en la elaboración de informes por parte de la persona designada por la Secretaría General, para poner en relieve las causas del conflicto, aportando en ocasiones recomendaciones para la resolución del caso en cuestión. En este sentido, el conflicto en el Sahara Occidental entre Marruecos y el Frente Polisario es un buen ejemplo: el enviado especial por parte de la ONU para el Sahara Occidental, James Barker, propuso dos planes de acción consecutivos, tras hacer la labor de investigación encomendada, analizando el conflicto entre un Estado (Marruecos) y el Frente Polisario.

En definitiva, los mecanismos son variados y, el hecho de que se emplee uno u otro, dependerá de las características del conflicto. Siempre se someten a la conformidad del Derecho Internacional Público con la firme intención de evitar la

violencia allá donde se esté dando o pueda darse. Es importante señalar que, antes de llegar a medidas de presión económica o aprobar una misión de paz, se comienza con unas declaraciones que supongan un elemento de preocupación o de presión, sin que por ello se estén desarrollando medidas específicas. *“Both the Security Council and the General Assembly can condemn the behavior of states in the form of resolutions, thus exerting moral pressure. A further sanction by the United Nations is suspension (Article 5) or expulsion of a member who persistently violates the Principles contained in the present Charter (Article 6) by General Assembly upon the recommendation of the Security Council”* (Rittberger, 2006).

Dentro de los mecanismos e instrumentos de la ONU, cabe resaltar que las resoluciones en materia de prevención de conflictos consisten en declaraciones formales adoptadas por un organismo de la organización, pudiéndolas emitir cualquiera que pueda deliberarlas. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de resoluciones las emite el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. El carácter de estas disposiciones puede ser o no vinculante para los Estados miembros, en función de qué organismo las emita y bajo qué capítulo o artículo de la Carta se invoquen.

Según el Artículo 25 de la Carta los Estados miembros, conviene aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. No obstante, se discute sobre qué clase de resoluciones estarían cubiertas por esta disposición, aunque la interpretación literal nos induce a pensar que sólo se refiere a las que se definen en los Capítulos VI y VII de la Carta de la organización: el “arreglo pacífico de controversias” y las “acciones de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”. Otros expertos legales, así como diferentes personas y organismos relevantes, sin embargo, siguiendo también una interpretación literal de la Carta, consideran que sólo son vinculantes las que se adoptan bajo el Capítulo VI.

En conclusión, tanto la Secretaría General como el Consejo de Seguridad disponen de los instrumentos para lograr la paz y estabilidad político-social de una situación que puede desembocar en un conflicto. La necesidad de hoy es enfocar todos los esfuerzos en prevenir, en lugar de dar respuesta a las conflagraciones. La

cooperación entre los actores y la voluntad política son los factores claves para la implementación y la ejecución de los mecanismos y las resoluciones en este sentido.

### **2.2.7. El papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la diplomacia preventiva**

El PNUD como agencia para el desarrollo de la ONU fue creado a comienzos de 1965. Se trata de un programa en la que participan de manera activa los diferentes organismos de la organización, orientando a los Estados respecto a sus políticas públicas a partir de los años 90s. Para ello, se basa principalmente en el informe anual sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>10</sup>, que señala, mediante una serie de indicadores, aquellas áreas que necesitan un refuerzo en cada lugar, ya sean sanitarias, educativas, laborales, de acceso a recursos básicos, como el agua o la alimentación, etc.

Un elemento importante del PNUD es uno de sus principios rectores para evitar perder los avances logrados mediante la alerta temprana y la prevención, es decir, intervenir con medidas prácticas en caso de que se detecte el deterioro en alguna de sus áreas de actuación. Este programa ha impulsado y coordinado los esfuerzos de la ONU, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil en la consecución de los ODS.

Hay que destacar que uno de los objetivos principales del PNUD es lograr una conciencia, a nivel global, de los desafíos sobre el desarrollo. Para ello, impulsa la digitalización de sociedades y países que no tienen acceso a las tecnologías de comunicación, en especial la conexión a Internet, necesaria como fuente de información para las regiones menos comunicadas, permitiéndoles transmitir sus necesidades de una manera rápida e instantánea, pudiendo ser escuchadas más allá de su propio espacio geográfico. El hecho de potenciar la comunicación ha logrado un éxito notable en

---

<sup>10</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se ha desarrollado sobre los pilares e indicadores contemplados en la Teoría del desarrollo de Amartya Kumar Sen, un economista indio, nacido en 1933, en cuyos estudios y trabajos liga la economía, el bienestar y la pobreza. Por ello obtuvo el Nobel de Economía en 1998. Sus investigaciones han sido claves para la determinación de los indicadores en que se basa el IDH del PNUD.

América Latina, pues ahora hay más personas con acceso a Internet; sin embargo, en el continente africano sigue habiendo carencias significativas en este ámbito.

Otro elemento fundamental del PNUD es la acción rápida sobre el terreno en caso de catástrofes naturales. No sólo actúa sobre los retos históricos del desarrollo en lugares clave, sino que también actúa y coordina las labores de ayuda en lugares devastados de manera inmediata. Asimismo, considera que el mejor desarrollo sostenible es aquel en el que las personas logran su autonomía económica, es decir, ayuda en sus numerosos programas a fomentar la pequeña empresa y el trabajo autónomo para poder, de esta manera, emplear sus recursos en estas personas de manera temporal y no constante.

Otro enfoque importante de la actual orientación del PNUD es el refuerzo que aporta en las instituciones políticas de países en desarrollo, ofreciéndoles asesoramiento jurídico a aquellas comunidades que han sufrido en las últimas décadas represiones violentas por parte de grupos de guerrilleros o Estados. Por dar un ejemplo, aunque hay muchos más al respecto, nos encontramos con el caso de Guatemala<sup>11</sup>, donde el PNUD realizó una importante labor de asesoría jurídica a las víctimas de la Guerra Civil.

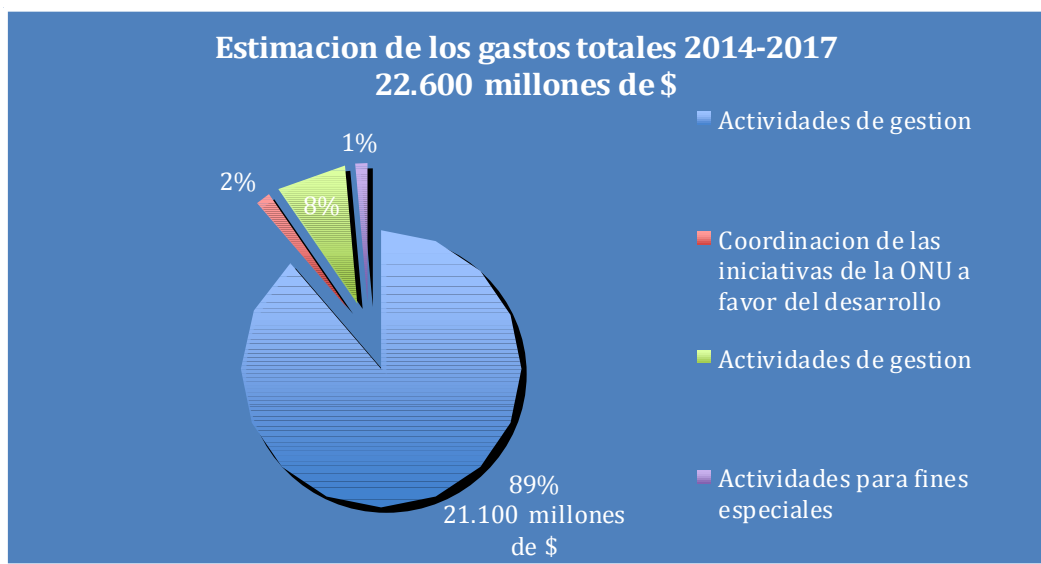
En definitiva, tanto el ECOSOC como el PNUD y las diferentes agencias u organismos sectoriales de la ONU, afrontan los retos de desarrollo, previniendo futuros conflictos o nuevas fuentes de inestabilidad. No obstante, estos programas y organismos necesitan de una financiación constante, lo que implica importantes aportaciones a sus presupuestos. Así, pues, tomaremos de referencia una gráfica del informe del PNUD para tener una idea de las magnitudes en que nos movemos en el ámbito de la organización. El siguiente gráfico está elaborando con datos del informe, del 12 de junio de 2013, sobre estimación presupuestaria del PNUD entre 2014 y 2017 en USD:

---

<sup>11</sup> En referencia a la Guerra Civil en Guatemala, transcurrida entre los años 1960 y 1996, podemos destacar los feroces combates en la región de Ixil, donde se produjeron muchas de las víctimas mortales y el mayor número de desplazados del conflicto.



Figura 4: Presupuesto del PNUD entre 2014 y 2017



Elaboración propia, fuente Informe del PNUD sobre sus perspectivas de ingresos y gastos de 2013 para el periodo 2014 - 2017 (ONU).

Analizando el gráfico, podemos observar que los recursos monetarios que absorbe el PNUD son significativos. El presupuesto que es sufragado por los Estados miembros de la ONU, sale en su mayoría del presupuesto de la organización frente a otras vías de financiación.

Cabe destacar que el presupuesto bienal de la ONU para el mismo ejercicio, aprobado por la Asamblea General mediante la resolución A/RES/70/249, es de 5.401.794.400 millones de dólares para el 2016, lo que se asemeja a cinco veces el PIB español. Con este dato se pone de manifiesto los ingentes recursos financieros que necesita la ONU para llevar a cabo sus programas y mantener sus órganos y organismos. Unido a esto, muchos Estados se retrasan en las cuotas que deben aportar al presupuesto de la ONU, por lo que, finalmente, en ocasiones muchos proyectos y programas de la ONU carecen al final de la dotación presupuestaria necesaria. En

consecuencia, hay proyectos que nunca se llevan a cabo, suponiendo un retroceso en las políticas de prevención de conflictos.

En definitiva, el trabajo del PNUD sobre prevención de conflictos y la consolidación de la paz promueve la cohesión social y el empoderamiento de las naciones y comunidades, haciéndolas más inclusivas y resilientes a los conflictos internos y externos. Esto es posible gracias al respaldo de las principales instituciones de gobernanza, que ayudan a prevenir potenciales conflictos, garantizando los cambios sostenibles en la sociedad necesarios para que esto ocurra. Asimismo, el PNUD trabaja para afianzar los logros obtenidos a nivel político y diplomático, realizando análisis estratégicos y respaldando las políticas y programas del sistema más amplio de la organización y de sus socios gubernamentales. Magdy Martínez-Soliman Director Adjunto de la Oficina de Políticas y Apoyo de Programas del PNUD subraya que:

*“El conjunto de la comunidad internacional, como ha quedado claramente expresado la semana pasada en la Cumbre Mundial Humanitaria en Estambul, ha llegado a la conclusión de que es imperativo trabajar más eficazmente en prevenir los conflictos y en reducir las necesidades humanitarias, en lugar de invertir nuestros limitados recursos, como es el caso actualmente, tratando de reconstruir en la post Guerra o el pos-desastre. Cada Euro de prevención ahora siete Euros de reconstrucción. La gente huye de algo y es ese “algo” que hay que arreglar.*

*La diplomacia preventiva tiene desde el 2015 un instrumento muy poderoso. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable, una agenda universal para proteger nuestro planeta y mejorar el desarrollo humano de nuestras sociedades. El objetivo 16 de la Agenda 2030 propone construir sociedades pacíficas y Justas, e instituciones fuertes. Es una agenda universal. Universal, porque abarca y compromete a todos. Universal, porque lo son los principios y los derechos que proclama. Y universal, porque aspira a no dejar a nadie atrás” (PNUD, 2016).*

La participación del PNUD en la prevención de conflictos y en la consolidación de la paz se centra en tres importantes áreas temáticas:

Primero, la capacidad de prevención y gestión de conflictos, respaldando la implementación de marcos regulatorios y mecanismos institucionales que ayudan a los distintos actores a prevenir futuras controversias, administrando las tensiones actuales y estableciendo acuerdos políticos. La estrategia se basa en el desarrollo de capacidades de liderazgo que comprometen a la sociedad civil y a las comunidades marginales, incluyendo a las mujeres, reduciendo así la violencia y elaborando agendas compartidas a través de enfoques participativos.

Segundo, el uso del diálogo y la creación de consenso, respaldando al gobierno y a los actores clave en la implementación de mecanismos y estructuras inclusivas y participativas, con el fin de elaborar agendas compartidas, acompañar a los mediadores locales y nacionales en torno a asuntos sustanciales de gobernanza, y consolidar la paz.

Tercero, la evaluación y el análisis de conflictos, incorporándolos en el diseño del programa para su prevención, dando por tanto respaldo al desarrollo de sistemas que permiten un control periódico de los desencadenantes de conflictos y tendencias que ayuden a encontrar rápidamente las soluciones apropiadas.

A modo de conclusión cabe destacar que tanto los órganos de la ONU y los organismos mencionados a lo largo del trabajo han desarrollado en mayor y menor medida políticas de promoción de paz y seguridad, de no violencia; políticas de desarrollo económico y social sostenible y de los derechos fundamentales para todos, con el objetivo de mejorar el bienestar social. Por ello, mediante acciones prácticas se elaboraron unos objetivos como los ODS que constituyen un decálogo declarativo de 17 metas que se deben alcanzar con la cooperación de ellos mismos junto con además actores, como los organismos y organizaciones internacionales, ONG, sociedad civil y un amplio elenco de actores (partidos políticos, líderes religiosos, medio de comunicación), con el apoyo del PNUD en especial. Sin embargo, es necesario reconocer que no todos los organismos llevan a concretar acciones de primer orden en

materia de diplomacia preventiva debido a las limitaciones y el nivel de implicación de cada uno en la materia. Rubin, subraya que, *“el papel de diversas áreas de la ONU, entre todas estas entidades, en la tarea general de prevenir conflictos violentos no ha sido fijado. El paradigma interno dominante sobre cómo debería funcionar la ONU en la prevención no menciona expresamente su principal función, como coordinador y movilizador en potencia de los estados miembros y otros actores mundiales, aunque estas acciones podrían ser parte de una estrategia aprobada por el Equipo del Marco. Dado que la ONU no es un actor principal de “desarrollo” (en comparación con las instituciones financieras internacionales y los organismos bilaterales), su papel en la prevención estructural en cuanto a cuestiones de desarrollo es necesariamente limitado”* (Rubin, 2005).

### **2.3. El papel de las Instituciones económicas, financieras y comerciales internacionales en la diplomacia preventiva**

No se puede olvidar el aporte de las instituciones económicas, financieras y comerciales internacionales en la diplomacia preventiva con enfoque al desarrollo socioeconómico. Rittberger subraya que *“The organizations can be distinguished with regard to their main function. Programme organization deal primarily with programme formulation, that is, the setting of behavioral and distributive norms and rules. They can play a prominent role in the establishment of international regimes. Operational organizations, on the other hand, concentrate on implementation, especially the monitoring of compliance with norms and rules and capacity-building for implementation”* (Rittberger, 2012). Entre las premisas de las que partimos, la más significativa es que cuando una población es consciente de que está mejorando en sus expectativas de vida, ésta tendrá menores motivos para implicarse en cualquier tipo de conflicto. Es decir, el incremento en la mejora del nivel de vida es un mecanismo en sí mismo de prevención de conflictos futuros. Los países nórdicos son ejemplares en este sentido, son países que ocupan las primeras posiciones en casi todos los rankings por ser menos conflictivos y con poder adquisitivo alto y buena gobernanza, etc.

Destacar que tanto las teorías del institucionalismo neoliberal que las de regímenes internacionales apuestan por la cooperación entre los principales actores con el objetivo de lograr éxitos compartidos. Por ello, se congregan en organizaciones intergubernamentales tanto políticas como económicas y financieras para establecer e implementar normas y reglas facilitando una interdependencia entre los actores. Keohane y Nye destacan *“It is thus no exaggeration to say that without international organizations it would be difficult to address the substance of much of contemporary world politics”* (Rittberger, 2012).

En cuanto a las relaciones de interdependencia económica, en principio, cabe plantearse si éstas favorecen el entendimiento antes que la confrontación. Otra cuestión es si sería así también cuando las relaciones son de dependencia y una de las partes es completamente indolente respecto a los intereses de las otras partes involucradas. En este apartado se trata de resaltar que papel juega estas instituciones en el abanico acción que requieren la diplomacia preventiva.

En primer lugar, cabe señalar que el objetivo principal de las acciones preventivas es evitar cualquier confrontación entre las partes, a través de la negociación y el arbitraje de conformidad con el Derecho Internacional. Esto requiere abordar las causas estructurales de los conflictos desde un enfoque multidimensional que implica medidas socioeconómicas y políticas, en este sentido, no se puede olvidar el papel de las dos mayores instituciones económicas y financieras (BM y FMI) en la materia. Por ello, se requiere de abordar las causas estructurales de los conflictos desde un enfoque multidimensional que implica tanto de medidas socioeconómicas que políticas, cuya misión es fomentar un régimen internacional para alcanzar los ODS. Rittberger subraya que *“International organizations can support international regimes”* (Rittberger, 2012) en las palabras de Krasner *“International regimes are implicit or explicit principle, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”* (Krasner, 1983). Así son instituciones que en cierta medida que apoyen a los gobiernos en la elaboración de políticas públicas apuntando a la mejora de la vida de sus ciudadanos y al mismo tiempo fomentar un clima de paz favorable al desarrollo socio económico.

En caso que estemos en frente de un conflicto en ciernes, son instituciones también que apoyan las medidas de presiones contra un Estado que no quiere someterse a las normas establecidas conforme al Derecho Internacional Público. Frente una situación conflictiva, la Comunidad internacional puede adoptar una serie de sanciones económicas para forzar a los protagonistas de volver a la mesa de negociación como era el caso de Haití en 1991 e Irán en 2010, etc. Es decir las instituciones internacionales pueden constituir un régimen internacional que ayuden a controlar el comportamiento de los actores en la en escena internacional para Ney y Keohane, son regímenes que “*sets of governing arrangements that include networks of rules, norms, and procedures that regularize behavior and control its effects*” (Krasner, 1983).

Respecto a los conflictos comerciales que pueden surgir entre los Estados, pueden contar con el papel de la OMC, que no es una institución del sistema de Bretton Woods, pero sus fines, en gran parte, obedecen a sus axiomas relacionados con potenciar las políticas de libre cambio, así se ocupa de las normas que rigen el comercio internacional lo que facilita un clima de paz entre los Estados. Se puede tomar como referencia la postura de Robert O. Keohane sobre la interdependencia. En su opinión, al ser de carácter económico, minimiza las posibilidades de conflicto. El papel de la OMC, en cuanto a la armonización de las normativas importadoras y exportadoras entre los Estados y bloques comerciales, es determinante para favorecer las relaciones de interdependencia económica. Es importante señalar que la OMC ha contribuido de manera significativa a eliminar las barreras a escala global y a potenciar el regionalismo. “*The WTO is part of an overarching world framework within which there exist some regional trade organizations as well. The most prominent example is the European Union, whose unique evolution started in 1951 with the European Coal and Steel Community*” (Rittberger, 2006). Es decir, el GATT de 1947 y su organización sucesora desde 1995, la OMC, han inspirado en gran parte el desarrollo del regionalismo económico, logrando uniones económicas importantes a nivel regional, como en el caso de la UE.

La OMC ha mantenido un papel activo en el desarrollo económico, y por tanto social, aunque podemos comprobar que la Ronda de Doha no está dando los resultados

esperados. Además, debemos señalar que el refuerzo en el sector agrícola en países en desarrollo se antoja fundamental para evitar los conflictos derivados de la pobreza y de la falta de oportunidades en estos países, donde el PIB agrícola tiene un peso relevante en la economía. Es decir, se requiere un proceso de globalización comercial que suponga una oportunidad para todos los Estados participantes en la OMC. *“En 2001, Drusila Brown, Alan Deardoff y Robert Stern publicaron un estudio que afirmaba que una eliminación de todas las barreras comerciales auspiciadas por la OMC agregaría 1,9 billones de dólares al producto bruto mundial en el año 2005”* (Chomsky, Hart-Landsberg, 2007).

En definitiva, la creación de la OMC se debe a que, para desarrollar el GATT, había la necesidad de crear una institución internacional capaz de llevar a cabo los acuerdos de la Ronda de Uruguay, desarrollada entre los años 1986 y 1996. La Ronda de Doha se planteó como una acción de ayuda al desarrollo, proponiendo un trato especial para los países en vías de desarrollo, con el fin de lograr que la apertura comercial sea de beneficio mutuo entre estos y las grandes economías de países desarrollados.

Respecto al papel de las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la diplomacia preventiva. Destacar, estas dos instituciones financieras han jugado (y siguen jugando) un papel activo en el desarrollo y estabilidad de muchas economías estatales. No entraremos a analizar en profundidad su funcionamiento orgánico, enfocándonos sólo en las políticas de desarrollo y en qué medida participan y aportan al respecto. Estando de acuerdo en que el nivel de vida y la estabilidad económica contribuyen a la paz y la estabilidad en un país, debemos analizar y observar de qué forma estas instituciones contribuyen a ella.

Las políticas económicas en las que se basa el Consenso de Washington son de orientación eminentemente liberal. Cuando el FMI ha participado en la resolución de crisis económicas de los Estados, a lo largo de su historia ha impuesto condiciones y reformas siempre en el sentido del decálogo de Williamson. En consecuencia, la crítica desde otras escuelas no liberales, como la keynesia, ha sido que la reducción del gasto

del Estado impide que se desarrollen políticas económicas expansivas para que reactiven la economía nacional. Sin embargo, las políticas de saneamiento de la economía socorrida por el FMI, no es para esta institución algo que pueda obviar por las posiciones de los países donantes. *“El FMI puede ser una excepción, ya que sus prácticas para tratar a los países deudores implican considerables restricciones a la autonomía de los gobiernos de esos países. Pero un feroz partidario de la doctrina de la moralidad de los Estados rechazará también esta crítica, ya que negará que los prestamistas ricos tengan ninguna obligación de dar préstamos a los solicitantes pobres. Ese observador considerará que los préstamos están condicionados por la aceptación voluntaria, por parte del deudor, de su obligación de pagar la deuda, dando a entender así que las restricciones impuestas por el FMI a la autonomía de su deudor no constituyen un daño moral sino tan sólo las consecuencias de los actos voluntarios del solicitante”* (Keohane, 1984).

El FMI ha realizado labores de asesoramiento a favor de su consecución en los países en vías de desarrollo, pero también ha emitido regularmente informes de seguimiento de los resultados. Por otra parte, a partir del año 2015, ha participado en la campaña de los ODM y actualmente continúa con la de los ODS, fundamentalmente creando comités de expertos en economía, que asesoran sobre la viabilidad de su financiación.

En ocasiones, la situación económica de un país puede derivar en conflicto, sobre todo cuando surgen, por ejemplo, balanzas de pagos. En este sentido, el apoyo del FMI resulta fundamental para ayudar a restablecer la estabilidad económica, para lo cual debe colaborar en el diseño del programa de medidas correctivas y conceder préstamos para apoyar los esfuerzos relativos al desarrollo económico.

Asimismo, otro aspecto importante, en cuanto a sus políticas económicas y financieras, es potenciar el comercio para que aporte un desarrollo con un efecto social que repercuta en la redistribución de la riqueza en los países en vías de desarrollo. Es decir, aunque el FMI es constantemente criticado en numerosos aspectos por las políticas económicas que impone a los países que necesitan de su auxilio cuando



pretenden estabilizar sus divisas, también tiene un claro posicionamiento positivo en el desarrollo económico.

El Banco Mundial (BM) supone la otra gran institución financiera internacional que pretende evitar las condiciones que puedan desembocar en un conflicto, ya sea a nivel político o económico. En ocasiones, toda política que ayude a reducir las contradicciones en estos dos ámbitos, tienden a favorecer la paz. El BM, al igual que el FMI, se creó a partir de la conferencia de Bretton Woods, en el año 1944, y cuenta con 189 países en la actualidad. El hecho de que tantos países sean miembros del BM, el FMI o la OMC, supone un alto grado de participación de estos en la vida económica mundial: *“La internacionalización del Estado está asociada con la expansión de la producción internacional. Esto significa la integración de los procesos de producción a escala trasnacional, con diferentes bases de un proceso que se desarrolla en diferentes países”* (Morales, Cox, 199). Es decir, es un proceso que implica a las fuerzas productivas de todos los países involucrados, siendo éstas un elemento de presión para que los gobiernos participen en ellas.

El BM tiene una clara política en la lucha contra la pobreza, que está muy bien articulada en su acta constitutiva. Ésta se resume en dos objetivos principales: primero, acabar con la pobreza extrema disminuyendo el porcentaje de las personas que viven con menos de 1,90 dólares al día, reduciéndola al 3% antes de finalizar el año 2030, y, segundo, fomentar la prosperidad promoviendo el crecimiento de los ingresos de la población de todos los países que se sitúan en el 40% inferior de la distribución del capital (BM, 2017).

Al igual que otras instituciones internacionales, el BM creó una Unidad de Prevención de Conflictos, debido a que los proyectos de desarrollo necesitaban ejecutarse en un clima de paz, pudiendo garantizar sólo así los beneficios económicos y sociales propuestos. El mundo debe reenfocar la atención en la prevención de la violencia como medio para lograr la paz. Por ello, Jim Yong Kim, presidente del BM, *en este sentido sostiene que es cada vez más evidente que los conflictos violentos son uno de los mayores obstáculos para poner fin a la pobreza. Su prevención es uno de los*

*desafíos relativos al desarrollo más complejos de nuestro tiempo y, para abordarlo, se requieren más recursos, planteamientos innovadores y una colaboración más estrecha entre las asociaciones internacionales. El BM, en su último informe, resalta la necesidad de desarrollar una cultura de acción a favor de la paz mediante la prevención, con sólo una fracción del gasto en repuestas frente a las crisis y esfuerzos de reconstrucción. Un cambio hacia la realización de inversiones en desarrollo inclusivo y sostenible, junto con el fortalecimiento de la diplomacia y las iniciativas de seguridad, y el abordaje de la desigualdad y la exclusión que suelen desencadenar conflictos, podría reducir considerablemente los costos.* El informe llama a los actores nacionales, internacionales y locales a actuar en una situación previa al conflicto y en forma colaborativa, con el fin de construir y mantener la paz, señalando que la única manera de prevenir los conflictos es mediante la plena colaboración de los actores en el ámbito nacional, diplomático, del desarrollo y de la seguridad (BM, 2018).

En el año 2018, el BM patrocina 12.776 proyectos en 173 países, de los cuales, aquéllos con mayor inversión por parte del BM son India (10.636 millones de dólares), Brasil (5.960 millones de dólares), China (5.886 millones de dólares) y México (5.456 millones de dólares). La mayoría de los proyectos se llevan a cabo en Asia, África y América Latina (BM, 2018).

En consecuencia, tanto el FMI como el BM, a pesar de las numerosas críticas que han recibido respecto a sus políticas, coordinan y financian proyectos a favor de la lucha contra la pobreza. De esto se puede afirmar que son instituciones que impulsan la economía de muchos países en vías de desarrollo, con sus aciertos y debilidades, y apoyados por los bancos regionales, que juegan también un papel destacado en este aspecto. Así mismo, ambas instituciones internacionales, por el ámbito global en que operan se antoja fundamentales para las políticas de fomento del desarrollo. Estas instituciones han sido duramente criticadas por algunas de las políticas que imponen a la hora de prestar ayuda al Estado en dificultades. No obstante, es innegable el papel que juegan en la economía mundial, y en especial en los países en vías de desarrollo y con dificultades económicas, *“Simplemente observando los indicadores de pobreza que siguen existiendo en buena parte del mundo queda claro que la ayuda al desarrollo no*

*siempre ha sido efectiva. De hecho, la experiencia demuestra que su efectividad ha sido muy desigual. China, India y Vietnam son ejemplos de éxito en los que la ayuda al desarrollo ha jugado un papel relevante en su proceso de transformación. Sin embargo, lejos de este éxito se encuentran numerosos países de África Subsahariana en los que, a pesar de haber recibido una gran cantidad de ayuda, la pobreza no sólo no se ha reducido sino que ha aumentado”* (Fernández García, Moreno García, 2005) de manera que en ocasiones han logrado cierto éxito y en otros los resultados no han sido los esperados, es decir, existe una ambivalencia en los resultados.

## **2.4. Resumen**

A modo de resumen del capítulo, destacar que en la actualidad se da un conjunto de regímenes internacionales de carácter político, económico y de seguridad. Señalar que no hay regímenes de carácter social desarrollados al nivel de los de carácter político, económico y de seguridad mencionada, a la excepción del continente europeo el cual se encuentra a la cabeza lo que se puede considerarse como regímenes con un componente y objetivo de desarrollo social, la OSCE y la UE. A escala global tanto la ONU como las organizaciones regionales y agencias de cooperación estatales y ONG forman un protorégimen para el desarrollo socioeconómico que deben fomentar políticas para mejorar el bienestar social, se puede definir como protorégimen puesto que los actores (estatales en este caso) en un régimen están comprometidos a las bases normativas del mismo y esta obligatoriedad no se da en el campo de los programas internacionales de desarrollo, por ejemplo alcanzar los ODS dependen en gran medida de la voluntad política local. Otro reto para lograr regímenes enfocados al desarrollo eficaz y eficiente es que en numerosos casos las clases políticas locales adolecen de corrupción sistemática haciendo difícil canalizar ayuda y optimización de los medios y recursos económicos. En definitiva, los retos del desarrollo son hoy los mismos que hace unas décadas, si no mayores debido al crecimiento de la población en ciertos lugares, movimientos migratorios, conflictos internos y regionales, darles una respuesta

coordinada depende en gran medida de la ONU a escala global, a escala regional de los Estados y sus redes regionales, así como de una sociedad civil fuerte.

En respuesta a la pregunta, ¿Qué papel pueden desempeñar los actores de la escena internacional en el marco de la diplomacia preventiva? En lo referente a las OI se puede alegar que pueden ser un instrumento de primera fila a pesar de algunas debilidades para abordar la diplomacia preventiva junto con los demás actores enfocados al desarrollo al socioeconómico. En consecuencia para que la diplomacia preventiva tenga éxito los actores como las OI deben también enfocar parte de sus medios y acciones al desarrollo humano.

***Capítulo III***  
***Los actores de la diplomacia preventiva:***  
***las Organizaciones Regionales***

### 3.1. Las organizaciones regionales y la diplomacia preventiva

Uno de los principales objetivos de este capítulo es resaltar el componente preventivo de las OR. Destacar que las OR juegan un papel en primera línea en la diplomacia preventiva. La cooperación entre la ONU y ellas es fundamental para la promoción de la seguridad y la estabilidad en diversas zonas del mundo, también lo es para incentivar el buen gobierno, la democracia y el respeto de los DD.HH. y fomentar la justicia, la reconciliación y el desarrollo. (Navas, 2012). Los teóricos institucionalistas apuestan por la cooperación entre los Estados *“y cuando los llamados institucionalistas se centran en la cooperación, las instituciones comunes y la paz, olvidan los momentos de tensión, agresión, inseguridad, conflicto, desorden y guerra que ocurrieron durante el siglo pasado y el presente”* (Marquez-Padilla, 2011). Es decir los acuerdos tanto regionales como globales creen una cierta interdependencia entre los Estados y tienden a evitar confrontación entre ellos. *“Existen instituciones internacionales que expresen patrones de colaboración que permiten que los Estados cooperen porque comparten información y, por lo tanto, reducen los riesgos e incrementan los beneficios”* (Marquez-Padilla, 2011).

Al igual que la ONU, las Organizaciones Regionales también tienen una implicación activa en la diplomacia preventiva, por lo que resulta necesario destacar cada una de ellas según su ámbito geográfico, debido a las dinámicas propias de cada región. Dando a conocer sus efectos en las políticas de prevención de conflictos, y que atañen al desarrollo socioeconómico. La importancia de este capítulo radica en que sitúa las dinámicas regionales en relación con los casos de estudio. Es decir, debido al marco geográfico del trabajo que se desarrolla en tres regiones distintas (África, Europa y Asia), resulta necesario analizar el comportamiento de los actores regionales en cada caso de estudio.

La interrelación entre comunidades políticas en un entorno geográfico genera dinámicas propias y diferenciadas de otros lugares *“El fenómeno de organización de las relaciones internacionales es tan antiguo como las propias comunidades políticas. En*

*efecto, los contactos regulares entre dos o más sociedades no sólo generaron vínculos de cooperación, conflicto y asociación, sino que también suscitaron nuevos problemas que al rebasar el ámbito y competencias de cada comunidad política las indujo a desarrollar fórmulas estables e institucionalizadas de cooperación internacional*” (Calduch, 1991). El proceso de globalización en el que nos vemos inmersos ha generado un mundo cada vez más interdependiente e interconectado donde los problemas colectivos no pueden ser abordados de manera unilateral gran parte de ellos. En consecuencia, los Estados han creado organizaciones de integración y de cooperación que buscan la mejora de las condiciones socioeconómicas y fomentar la paz entre ellos en función de los retos y objetivos particulares de un determinado entorno geográfico.

Como referencia definitoria del concepto de organización regional, se toma la enunciada por Barbé, *“organizaciones restringidas que en la actualidad suman la cifra de 208. Estas organizaciones limitan, de modo geográfico o funcional, los potenciales estados miembros. A veces el nombre mismo de la de la organización determina su alcance geográfico y, en consecuencia, sus potenciales miembros, como la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)”*, (Barbé 2007). Para el autor el criterio que las define en oposición a las universales es el criterio geográfico, fundamentalmente. Destacar que el concepto de regionalismo esta derivado de ellas. No obstante, existen algunas excepciones con respecto a la escala geográfica, como el caso de la OCDE.

Parte de las organizaciones e instituciones internacionales buscan reducir las trabas al comercio para que las transacciones económicas sean más flexibles y ayudar al desarrollo de los países con menor grado de desarrollo y fomentar la cooperación político-militar. Por otra parte, hay que destacar que los organismos de integración comprenden medidas con objeto de suprimir algunas políticas Estatales. La integración tiene el objetivo de constituir a las partes en un todo para lograr objetivos comunes entre sus miembros. Los grandes retos que presenta la lucha contra la pobreza, acompañada de exclusión social y desigualdad de género, la paz y prevención de conflictos o la degradación medioambiental, requieren de acciones concertadas entre los Estados que, principalmente, se canalicen a través de organismos de cooperación y de integración,

con la legitimidad y los mandatos para promover y gestionar bienes públicos globales dentro de un marco de respeto y legalidad, y con recursos y capacidad suficiente para actuar eficazmente sobre el terreno. Por ello, este capítulo es importante para analizar el papel de las organizaciones regionales en la diplomacia preventiva.

En el Capítulo VIII de la Carta de la ONU se reconoce el papel de las OR en materia de prevención de conflicto, conforme al Derecho Internacional Público las cuales tienen la responsabilidad de velar por la paz y abordar todos los asuntos que pueden desembocar en disputas, por lo que, al igual que la ONU, también deben garantizar la paz y la seguridad internacional. De este modo, el arreglo pacífico de las controversias a través de las negociaciones constituye la piedra angular de todas sus acciones en materia de prevención. Autores como Babbitt, Rubin y Campbell, destacan que *“the prevention of violence requires a regional approach, for which regional IGOs might be ideally suited. They also the importance of including non-governmental and civil society actors, the coordination need when multiple international parties get involved, and the primacy of relationships between people in building sustainable policies and institutions that can manage conflict and prevent conflict”* (Babbitt, 2012).

Distintas organizaciones han ido acumulando una valiosa experiencia, aportando soluciones pacíficas a los conflictos a través de iniciativas que plasman la diversidad de situaciones y contextos geográficos, sociales, culturales y políticos en las cuales se encuentran. El ámbito geográfico continental es el criterio preferente para describir estas organizaciones, entre otros, como el grado de institucionalización. Dentro de las organizaciones regionales cabe dar una especial atención a la Unión Europea (UE) debido a la multitud de misiones internacionales que desarrolla, así como sus mecanismos y sus proyectos de cooperación, siendo también la región con más países desarrollados. No obstante, hay muchas organizaciones a las que se debe hacer mención, pues los actuales procesos de integración en el mundo son muy variados, si tenemos en cuenta otros enfoques como el político, el económico o el comercial, que contribuyen en mayor o menor medida a la creciente interrelación entre los Estados.



La existencia de los acuerdos regionales ha contribuido, en muchas ocasiones, en la gestión de la resolución de conflictos y, el hecho de que se estén dando procesos de integración económica y política en los continentes, indica la importancia creciente de estos. Según Bosco, *“a regional approach in facilitating political dialogue and promoting conflict prevention initiatives would ensure a greater acceptance of the UN action in áreas where opposition to external political interference- is quite strong”* (Bosco, 2011). Así, pues, podemos resaltar la importancia de la UE frente a otras organizaciones, como la Organización de los Estados Americanos (OEA en adelante) o la Unión Africana (UA), que no desarrollan una unidad política supranacional ni actúan más allá de su ámbito geográfico.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que el grado de integración a nivel regional varía notablemente en cada continente. La idiosincrasia de los países, los factores geográficos y los intereses económicos nacionales influyen en la forma en la que se desarrollan las organizaciones regionales. En consecuencia, merece la pena distinguir los distintos enfoques, tanto políticos como económicos, de estas organizaciones para una mayor claridad de la exposición de este Capítulo, con la intención de dar una visión global del papel de éstas y observar así su grado de éxito en materia de prevención de conflictos con mirada al desarrollo socioeconómico.

### **3.2. El regionalismo americano y la diplomacia preventiva**

En el continente americano, cabe analizar el papel preventivo de la OEA, como mayor organización regional debido a su grado de institucionalización y su existencia temporal frente a otras OR recientes. Aunque no se encuentra en el marco geográfico del trabajo, es importante entender el papel de la OEA frente a los conflictos que surgen en la región, además aporta un rico elenco de experiencias en mediación y arbitraje. Su propósito es lograr un orden de paz y justicia, fomentando una solidaridad colaborativa y defendiendo su soberanía, su integridad territorial y su independencia dentro del marco del Derecho Internacional Público. La OEA, *“It is the region’s oldest and most comprehensive multilateral forum for strengthening democracy promoting human*

*rights, and confronting regional issues such as poverty, terrorism, illegal narcotics and corruption”* (Lesser, 2012). Cabe señalar que el continente alberga una variedad de organizaciones subregionales, con carácter político, económico y social, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unidad de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Grupo de Río, etc.

La OEA, en el Capítulo V de su Carta fundacional pone especial énfasis en la resolución de conflictos. El Artículo 25, en concreto, trata sobre los procedimientos pacíficos, como la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento. El Artículo 26, además, va más allá, pues evoca la obligación que incumbe a los Estados miembros de resolver todas las diferencias por vías pacíficas. En el caso de que un conflicto no pueda ser resuelto por los medios diplomáticos habituales, las partes deben establecer otro procedimiento pacífico que les permita llegar a una solución, lo cual explica el carácter obligatorio de este tipo de resoluciones.

Dentro de la estructura de la organización destacamos los que atañen a la prevención de conflicto y el desarrollo socioeconómico. Establecida en 1991, la Unidad para la Promoción de la Democracia en el seno de la Secretaría de los Asuntos Políticos, tiene como objetivo brindar una asistencia adecuada a los Estados miembros que lo requieren en el proceso de modernización y fortalecimiento de sus instituciones y procesos democráticos. Así, como apoyar los esfuerzos de reconciliación nacional. *‘The Unit’s work was organized under four programmatic areas: Democratic Institution Building, Technical Assistance to Electoral Processes, Information and Dialogue, and Special Programs’* (Lesser, 2012). Además de la Unidad Especial para la Promoción del Dialogo y la Resolución de Conflictos creada en 2001, para desarrollar mecanismo de resolución de conflictos, facilitar el consenso y la toma de decisión a través del diálogo y negociación. Actúa a nivel intra e inter-Estatal, así como los demás actores implicados. Al mismo tiempo apoya las acciones de la sociedad civil como tercer actor en el proceso de resolución de conflicto.

Como ejemplo se puede destacar la crisis que afrontó la OEA en 2009, cuando el presidente Manuel Celaya fue destituido por parte del Parlamento de Honduras, a través de la votación que se llevó a cabo entre el 28 y el 30 de junio. La OEA, junto a la ONU, aprobó ambas resoluciones a favor de la restitución de Celaya y, el 3 de julio de 2009, José Miguel Insulza viajó a Honduras para entrevistarse con los representantes de las instituciones hondureñas, constatando la negativa de éstas a restablecer al ya por entonces expresidente Celaya, por lo que la Asamblea General de la OEA, en los días posteriores, acordó por unanimidad la suspensión de Honduras como miembro de la organización. Esto pone de manifiesto la rápida reacción de la OEA, pues aunque la ONU también se pronunció al respecto en el mismo sentido, fue la OEA quien suspendió a Honduras, siendo una sanción política significativa y rápida. Es decir, esta crisis política quedó resuelta a nivel regional sin necesidad de una implicación de la ONU. A pesar que algunos actores e individuos postulen que la crisis podría evitarse mediante un sistema de acciones tempranas efectivas, el hecho es que fue una crisis breve.

La crisis electoral que surgió en Guyana en 2006, ha sido también una prueba de fuego para la organización en materia de diplomacia preventiva. La OEA ha desplegado una misión exitosa de observación electoral para monitorizar la situación política en el país, debido a las tensiones étnicas entre los Indo y Afro Guyaneses que provienen de la colonización inglesa y holandesa. Estos dos grupos están disputándose la gobernanza del país por mediante de dos partidos políticos *People's Progressive Party* (PPP) y *People's National Congress* (PNC). Las primeras elecciones que tuvieron lugar en el país (1992, 1997, 2001) fueron marcado por conflictos y violencia entre el PPP y el PNC, la situación se tornó insostenible a lo largo de los años noventa. Conforme a su mandato, la OEA ha sido invitada por el gobierno para la observación de las nuevas elecciones en un clima marcado por el asesinato de un miembro del parlamento, Satyadeow Sawh, ministro de agricultura, junto a sus familiares. Este hecho marco el punto de inflexión del peligro de pasar entre una democracia efectiva a una democracia fallida. *“The OAS mission played a constructive role in preventing violence around the 2006 election due to a range of institutional, procedural and individual factores. Institutionally, the OAS's well-established mechanisms for conflict prevention*

*and management authorized de facto prevention work in place of a specific mandate to do so. The timing of the mission was also important, and the fact that Guyana invited the OAS into the country nine months before election was key for sustained efforts in mediation and technical assistance. But, although the scope of the OAS involvement was significantly enhanced during the 2006 elections, it should be noted that various other international agencies played a more significant role over time” (Lesser, 2012).*

En la actualidad, si nos fijamos también en la crisis política, social y económica que vive Venezuela, la OEA tampoco es un observador pasivo. El Secretario General Miguel Ángel Rodríguez se ha pronunciado, en varias ocasiones, exigiendo el respeto a los derechos civiles y políticos al gobierno venezolano, así como a las debidas garantías jurídicas para los ciudadanos opositores. En este sentido, a mediados del 2016 Rodríguez advirtió de la posible invocación de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en 2001 por la Asamblea General de la OEA, lo cual podría suponer la suspensión de Venezuela como Estado miembro y ser sometida a ciertas sanciones. No obstante, en este caso, la OEA se maneja con prudencia a la espera de los distintos intentos de diálogo que mantienen entre la oposición y el gobierno, con la mediación de la UNASUR, el Vaticano, la Republica Dominicana y el expresidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero, a pesar de que la situación es cada vez más complicada.

Estos son unos ejemplos recientes de la actividad de la OEA en su ámbito regional, aunque desde su fundación ha afrontado multitud de situaciones conflictivas desde su nacimiento. Desde el fin de la Guerra Fría, ha sido capaz de mantenerse como un instrumento importante para los Estados que en ella participan. No obstante, y a pesar de sus actuaciones respecto a algunos acontecimientos, también ha sido criticada por varios países por considerarla un mecanismo con el que EE.UU. intenta afianzar su hegemonía política en el continente. Siguiendo a Babbitt, resaltando que: *“Schnabel and Carment (2004) identified the preventive role that regional IGOs can play in confronting their member states with the need to tolerate internal differences, to build national unity and keep such differences from generating violence. On the other hand, they cautioned that regional organization risk becoming captive to the local hegemon,*

*distorting its agenda to favor these more powerful states and thereby losing legitimacy with their members. Therefore, in their view, the UN must be part of regional prevention to provide oversight to help regional organizations retain their impartiality and uphold international norms” (Babbit, 2012).*

La OEA se enorgullece de ser el único organismo internacional que se refiere a la democracia como un recurso constitutivo y, además, uno de sus principios fundamentales es el de promover y defender una democracia como vector del desarrollo. Ésta es la principal razón de ser de la organización y de este principio derivan los mandatos políticos para que el Secretario General y sus órganos permanentes ejerzan distintas modalidades de lo que se ha denominado diplomacia preventiva, según César Gaviria Trujillo, ex Secretario General de la Organización.

Durante estos últimos años, la OEA ha desarrollado algunas acciones en favor de la paz en varios países de América, resultando muy relevantes las acciones diplomáticas, nacionales y multilaterales que hoy ejerce en beneficio de la paz y la convivencia pacífica entre las naciones en todo el continente, así como de la cooperación para la solución de conflictos internos. Hoy en día, de hecho, es considerada la organización más equilibrada y universal en cuestión de objetivos políticos. Trujillo subraya que; *“todo el andamiaje de la diplomacia preventiva, del uso de procedimientos pacíficos para el manejo de crisis y la acción post-conflicto, está fundada en el principio de la defensa de la democracia. La organización ha desarrollado una experiencia y una capacidad propia en protección de derechos humanos, en observación electoral, en atención a países que han sufrido confrontaciones internas, y esa capacidad le ha puesto al servicio de la reconstrucción de las instituciones democráticas”* (OEA, 1999). Así mismo, destacar la importancia de la comisión de seguridad de la OEA, apoyando a los países miembros para que fomenten la confianza y la seguridad a través de documentos y elaboración de políticas de defensa, denominados libros blancos, que pueden resultar interesantes en materia de prevención de conflicto.

Al mismo tiempo, destacamos que la organización cuenta con la resolución 1080 y el Protocolo de Washington que prevé “acción inmediata” en caso de amenaza al orden constitucional o la democracia de un Estado miembro. Tal como subraya Lesser, estos mecanismos prevén; *“collective action after a breach of constitutional rule, it is reactive instead of prevention” The tools and techniques provides for in Resolution 1080 include persuasion, mediator and good offices when democracy has already been threatened*” (Lesser, 2012). De ahí vienen una de las críticas que suponen que los mecanismos de prevención de conflicto de la Organización son de carácter reactivos antes que proactivos, en cambio, la diplomacia preventiva requiere acciones de primera mano que se deben evitar por cualquier manera el estallido y el desarrollo del conflicto. Crítica que se fundamenta según algunos en las propias palabras de la organización, cuando recalca, la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington llama a acciones inmediatas en caso de interrupción al proceso democrático, es decir, en situación de golpe Estado o ruptura del ejercicio democrático de un país miembro. No obstante, quedan por desarrollar mecanismos de alerta temprana que podría evitar toda ruptura al orden constitucional, evitando que un conflicto se estalle. *“Some have argued that the In-American Democratic Charter can be interpreted as very progressive with regard to urging preventive diplomacy. Yadira Soto notes that, while not started explicitly, The Democratic Charter underscores the importance of developing early warning tools and systems and explains that conceptually, the Charter emphasizes preventive action over the reactive responses that prevailed in many past OAS instruments to promote and defend democracy. (Soto 2004: 2005). This bodes well for addressing critiques that the OAS has acted reactively in defending democracy”* (Lesser, 2012).

Merece resaltar el papel de la CELAC y la UNASUR, dos organizaciones regionales en las que no participan los Estados de América del Norte. A diferencia de la OEA, tienen un recorrido histórico más corto, por lo que resulta aún pronto realizar un análisis crítico sobre su desarrollo. No obstante, cabe destacar de ellas la mediación que han realizado en el problema fronterizo entre Colombia y Venezuela ya que, aunque no consiguieron solventarlo, contribuyeron a rebajar la tensión entre ambos países.

A modo de reflexión crítica, ninguna de estas organizaciones regionales destaca por impulsar proyectos de desarrollo significativos, pues tienen un carácter institucional más bien político. No obstante, UNASUR tiene un componente económico y social importante, en comparación con la CELAC o la OEA. Nos sirve de ejemplo los Estados de UNASUR, cuyos ciudadanos no requieren de visados para viajar entre los Estados miembros y sus monedas se pueden emplear indiferentemente en unos y otros, garantizando la libre circulación de los bienes y los servicios dentro su espacio geográfico.

Debe resaltarse que tanto la OEA, como la UNASUR y la CELAC carecen de políticas de prevención de conflictos eficaces, aunque la OEA participa de forma más activa que las demás, aportando, por ejemplo, observadores en los comicios electorales u ofreciendo becas de formación jurídicas. *“While the OAS did not have a dedicated mechanism or explicit policy for conflict prevention per se, there well-established set of inter-related programs and ad hoc measures within the OAS supporting conflict management more generally”* (Lesser, 2012). El instrumento más novedoso de la OEA en este sentido es el mecanismo de Santiago (1991) que requiere acciones inmediatas en caso de ruptura al proceso democrático legal y legítimo.

Por ello, Ban Ki-moon plantea la idea de implementar centros de prevención de conflictos regionales (África, Asia, América), integrados por personal de la DAP de la AG y actores regionales para alertar con antelación sobre existencia de focos de conflicto que merecen ser abordados. El DAP y la AG pueden dar un apoyo adicional mayor a las organizaciones regionales en materia de diplomacia preventiva. Un enfoque compartido por Connie Peck según Babbit, en lo cual subraya en su informe 1998 de la Comisión de Carnegie; *“regional centers for sustainable peace, which would build upon the strengths of the UN, regional IGOs, and civil society actors in playing a prevention role. As she notes, each of these groups alone has weaknesses that can seriously undermine their preventive diplomacy capacities. However, working in tandem, the prevention agenda could be strengthened to provide better analysis, more creative approaches, and access to both substantive and political expertise to help all parties within the region”* (Babbit, 2012). La puesta en marcha de estrategias en materia de

diplomacia preventiva eficaz requiere, en primer lugar, el desarrollo de sistemas de alerta temprana de conflictos. Es decir, implementar mecanismos de recogida y análisis de datos que permitan identificar conflictos potenciales e incidir, una vez transmitida la información a los centros de decisión política, en la adopción de una respuesta o acción temprana para la prevención de conflictos.

A modo de consideración general, es obvio que la OEA, es una organización que promueve la democracia y los DDHH, y está a la vanguardia de la defensa de los órdenes constitucionales en la región, las misiones de observación electorales que lleva desarrollando con el objetivo de ayudar a los países miembros a instaurar gobiernos democráticamente electos son unos de los avances de la organización en la actualidad. *“The OAS has the potential for a greater regional role in preventive diplomacy especially regarding elections, given that it is composed of member states and is, by nature of its structure, institutionally committed to long-term engagement with members”* (Lesser, 2012). Por lo tanto, es necesario reconocer que en el caso de Haití, la organización no ha sido capaz de evitar los repetidos conflictos mediante la organización de elecciones libres y democráticas. *“Peaceful elections alone, however, are only one step towards strengthening a more sustainable inclusive democracy. This requires contingent on available resources and political will”* (Lesser, 2012). Las crisis electorales que afronta el país están relacionadas en mayor medida a los problemas, políticos, económicos y sociales que afectan a la mayoría de la población, generando condiciones adversas para la estabilidad democrática. En consecuencia, las elecciones no pueden en sí solas resolver los conflictos, el caso de Haití demuestra que la prevención de conflicto requiere medidas tanto a corto como a largo plazo, es decir medidas operacionales y estructurales. Lesser reitera; *“For instance, Domingo Acevedo and Claudio Grossman argue that fundamental task for the OAS and its member states should be to foster democracy, which involves encouraging policies that will develop Jobs, literacy, health care, and market reform. In short, the need exists to address the underlying causes of social, economic, and political instability”* (Lesser, 2012).

Cabe destacar que la OEA carece de mecanismos estructurales que desarrollen políticas y medidas socioeconómicas para abordar las raíces de los conflictos. En una



región donde buena parte de la población vive en situación de un mayor o menor grado de pobreza. Esta situación ha generado un debate sobre la *raison d'être* de la organización teniendo en cuenta las necesidades socioeconómica. La cuestión que surge de ello es, ¿Cómo se puede evitar conflicto en la región hemisférica sin tener presente el componente socioeconómico? En consecuencia, asistimos a la emergencia de las organizaciones regionales como la CELAC, UNASUR etc., en competición a la OEA debido a sus carencias en materia de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, la OEA hizo hincapié en el concepto de seguridad y el respeto de los DDHH y la democracia parlamentaria en la región, y ha contribuido a los acuerdos de paz en países centroamericanos como El Salvador y Guatemala.

### **3.3. El regionalismo económico en el continente americano**

El continente americano es el segundo más grande del mundo después de Asia. Entre las instituciones financieras de la región destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco del Sur y, como bloque regional económico, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Partimos de la premisa que una mayor cooperación entre los Estados disminuye la posibilidad de conflicto o al menos resolver las controversias mediante la negociación conforme a los acuerdos regionales. *“We shall now see whether and to what extent international organizations can help to overcome obstacles to international cooperation and governance. We shall limit our discussion to a few, but central issue areas and to those organizations specialized on question of welfare and economic relations”* (Rittberger, 2012). Es decir, las relaciones económicas fomentan la mediación al ser un factor en que las partes enfrentadas son interdependientes y ambas salen perdiendo en caso de la degradación de dichas.

El BID es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo, que reagrupa casi todos los países del continente americano y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890. Si acudimos a su web, en el apartado *“Corporación Interamericana de Inversiones”* se puede acceder a los proyectos que desarrolla en cada país, pudiéndolos filtrar por fecha y presupuesto para una búsqueda

más ajustada. La institución ha ejercido una lucha significativa contra la corrupción de empresas y personas sancionadas en la región, fundamentalmente debido a prácticas fraudulentas. Al igual que sucede en el FMI y el BM, en el BID el país con mayor peso es EE.UU. (30%), seguido de Brasil y Argentina (10,75% cada uno), (Lesser, 2012). Por otra parte, el BID tiene dos subsedes: una en Tokio y otra en Madrid, ya que recibe aportaciones para su capitalización de países como Japón o España, aparte de otros países de Europa.

Creado en 1959 con sede en Washington D.C. (EE.UU.), el BID favorece el desarrollo económico, social e institucional en América Latina y el Caribe, fomentando la integración económica entre Norteamérica y Sudamérica. Sus áreas de actuación prioritarias son el desarrollo de infraestructuras (saneamiento y aguas principalmente), la educación, la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo sostenible y la protección medioambiental.

Otra de las instituciones financieras de referencia en América Latina es el Banco del Sur, surgido de la iniciativa de los expresidentes Néstor Kirchner (Argentina) y Lula da Silva (Brasil) en el año 2002, aunque fundado finalmente en el 2007, año en el que se sumaron Paraguay, Uruguay, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Chile, uniéndose también Perú, pero sólo como observador. Su convenio constitutivo lo firmaron en septiembre de 2009, aunque la primera reunión corporativa no se produjo hasta el 2013, en su sede en Caracas (Venezuela). De esta institución hay que destacar que no ha logrado la proyección que se aspiraba en 2007.

Por último, en la región de América Latina hay que destacar el aporte al desarrollo que proporciona el MERCOSUR, que nace con el Tratado de Asunción en Paraguay, en el año 1991. Con el Protocolo de Ouro Preto (Brasil) del año 1994, el MERCOSUR es dotado de sus órganos institucionales. Se trata de un bloque comercial subregional que se podría asemejar, en cierta medida, a la CEE. Es una unión aduanera con aranceles comunes sobre los sectores del azúcar y del sector automotor de los Estados miembros fuera de sus fronteras. Aspira a potenciar el desarrollo cultural, social y político, apostando por la defensa de los DD.HH. en torno al mercado. La exigencia

de que los Estados miembros deben ser democráticos es un requisito obligatorio para ser miembro.

El MERCOSUR tiene un tratado de libre comercio con la Comunidad Andina, aparte de acuerdos y tratados con otros países fuera de la región, entre los que destacan el Acuerdo comercial MERCOSUR-UE, MERCOSUR -India, además del que tiene con Israel, Egipto, Chile, México, Cuba y la Unión Aduanera Austral.

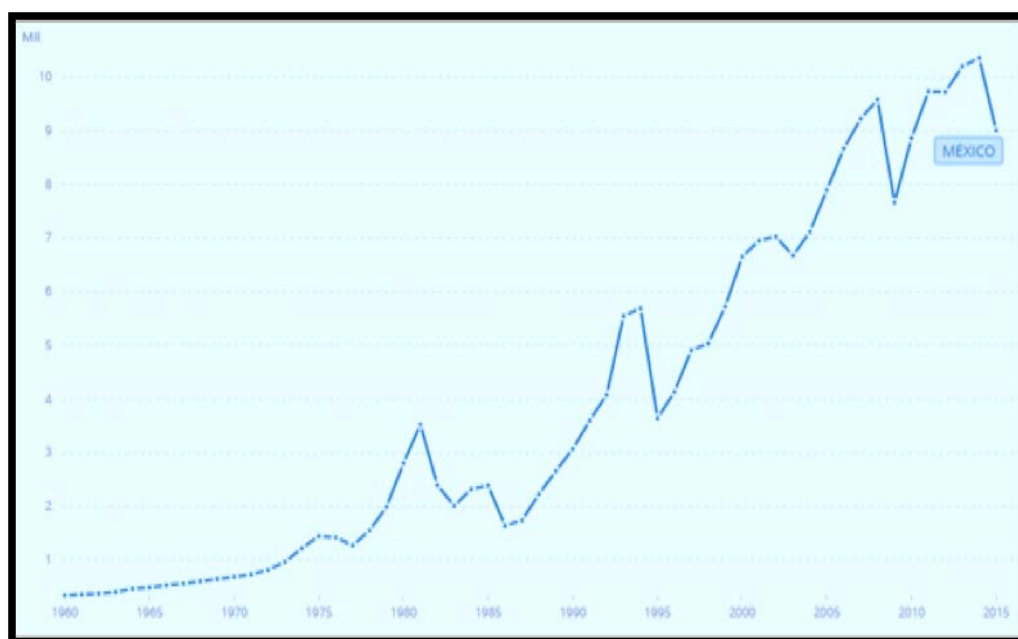
El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR, cuyo objetivo es adoptar las decisiones de mayor importancia. En la reunión celebrada en Panamá en el año 2014, el CMC adoptó la Política de Cooperación Internacional cuyos fines principales son fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque, profundizar la integración regional, reducir las asimetrías entre los países del bloque e intercambiar, de manera horizontal, conocimientos, experiencias, buenas prácticas y políticas públicas, entre la propia región como con otras instancias.

Los proyectos de cooperación que lleva a cabo con agencias expertas en este ámbito y con otros países, son fundamentalmente de carácter formativo y cultural, y abarcan el desarrollo sostenible y el fortalecimiento institucional. De este tipo de proyectos surge la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y otros seis proyectos con la UE, sobresaliendo los llevados a cabo en Alemania e Italia. Es decir, el MERCOSUR a nivel de cooperación con el exterior tiene como socio preferente a la UE y sus Estados miembros. Buena parte de la financiación y de la ayuda a la cooperación para fomentar el desarrollo en los países del MERCOSUR tiene origen fuera del continente americano, especialmente de Europa. Una de los motivos principales es que, con ello, se pretende reducir la dependencia de EE.UU.

Por otro lado, hay que plantearse uno de los modelos de integración económica que existe en América: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA por sus siglas en inglés, que entró en vigor el 1 de enero de 1994 y sigue vigente. El ejemplo más claro para comprobar que este acuerdo ha obtenido efectos positivos a

nivel social, lo podemos encontrar observando la evolución del PIB per cápita mexicano (BM), según los precios actuales del dólar, en el siguiente esquema:

Figura 5: Evolución renta per cápita de México 1960-2015



Fuente: Banco Mundial

Observamos un despegue notable de la renta media mejicana desde 1995, después de que en 1994 entrara en vigor el NAFTA. En 2008 se produjo una caída debido a la crisis mundial, lo cual no redujo el poder adquisitivo mejicano en exceso, recuperándose nuevamente hasta un nuevo retroceso ocurrido en 2015. Afirmar que el crecimiento de la renta mejicana se debe al NAFTA puede resultar impreciso, pues hay otros factores a tener en cuenta, como los precios del petróleo (México es un país exportador de crudo), las propias políticas monetarias y la redistribución de la renta llevada a cabo durante estos años, entre otros. No obstante, la entrada de IDE desde EE.UU. tuvo un efecto en el empleo del país, sin lugar a dudas. Sin embargo, también

hay que señalar que el sector agrícola mejicano no puede competir con el subvencionado en EE.UU.

Por tanto, ¿podemos decir que ha habido desarrollo en México en los últimos años? La respuesta es sí, sin lugar a dudas, pero no en todos los sectores, pues el industrial y el de servicios ha crecido, pero el primario se ha visto afectado negativamente. No obstante, con aciertos y debilidades, el NAFTA ha sido beneficioso en ciertos aspectos.

Por otra parte, en la actualidad, la nueva presidencia de EE.UU. busca renegociar algunos aspectos del NAFTA<sup>12</sup> y su contribución al desarrollo de los Estados signatarios es incierta de cara al futuro. Sin embargo, la IDE norteamericana en México se ha visto potenciada desde la entrada en vigor del NAFTA. *“A pesar de la feroz competencia que se libraba en el Tercer mundo para atraer la inversión extranjera directa, las corporaciones transnacionales tendieron a concentrar sus inversiones en unos pocos países. En General, el capital de Estados Unidos ponía el acento en América del Norte (NAFTA), mientras que el capital japonés se centraba en el Este asiático y el capital europeo en la Europa central”* (Chomsky, Hart-Landsberg, 2007). Es decir, los procesos de integración económica regionales se llevan a cabo actualmente con un mayor grado de desarrollo, frente a los globales. Las organizaciones económicas y los tratados regionales tienden a generar interdependencia entre los Estados para desarrollar políticas socioeconómicas que tienden a evitar no sólo la aparición de conflictos, sino también su resolución a través de mecanismos establecidos

### **3.4. El regionalismo africano y la diplomacia preventiva**

Se observa que uno de los casos de estudio se encuentra en el continente africano, es decir, África esta dentro el marco geográfico del presente trabajo. El conflicto ruandés constituye un acontecimiento importante después la Guerra Fría que

---

<sup>12</sup> El NAFTA crea el Banco de Desarrollo de América del Norte en 1993, con el fin de generar el desarrollo en la región fronteriza entre México y EE.UU.

nos permite evidenciar las debilidades de la diplomacia preventiva cuando no toman en cuenta los factores propios del conflicto. En el continente africano asistimos a la emergencia de multitud de OR debido a su amplia composición geográfica y variedad cultural. Todas ellas están supeditadas, en principio, a la UA. Por la amplitud continental, se han conformado las organizaciones en función de la geografía, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDAO), la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL), la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental (IGAD) y el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA), etc. En consecuencia, observamos que existe un proceso de regionalización y de integración en África, tomando como modelo la cooperación económica que se dio en Europa en 1958 con la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE), mediante el Tratado de Roma de 1957.

La UA nace en 2002 en transformación a la Organización para la Unión Africana (OUA), con un mayor grado de institucionalización que su antecesora. Es similar en su estructura, principios y objetivos a la OEA, pero tiene rasgos característicos propios, como una importante función de la Asamblea General o las políticas comunes que ella misma determina, aprobando o no, qué casos deben ser juzgados por su Corte de Justicia. Esto puede explicar el malestar expresado por los principales Estados miembros de la UA, respecto a la Corte Penal Internacional (CPI). Sudáfrica, Kenia o Nigeria, por ejemplo, entre otros, denunciaron a la CPI como un órgano de justicia internacional neocolonialista, que casi en exclusiva juzga casos de violación de los DD.HH. en el continente africano y muy pocos de otras regiones del mundo.

El continente africano es una de las regiones con más conflictos abiertos en la actualidad, por lo que la prevención de estos debe suponer el objetivo principal de todas las políticas regionales, teniendo presente el carácter particular del continente debido a su idiosincrasia y otros factores. Estos incidentes añadieron todavía mayor complejidad

al escenario mundial, en el que varios países llevan años esforzándose por poner fin a unos cruentos enfrentamientos armados, que no han dejado de cobrar vidas humanas, suponiendo unas repercusiones irreversibles, tanto a nivel nacional como internacional.

África, a día de hoy, constituye un espacio estratégico para la comunidad internacional, a pesar de que los focos de conflictos y las controversias abiertas constituyen una constante amenaza para la paz y la seguridad. En respuesta, la UA está desempeñando un papel importante en materia de prevención, enfocándose también en los problemas medioambientales que impiden el pleno desarrollo del continente. Además, la organización cuenta con mecanismos para controlar y gestionar el desarrollo de enfrentamientos armados y otro tipo de situaciones violentas, como las violaciones masivas de los DD.HH.

La UA ha dado un paso muy importante en cuanto a las políticas de prevención de conflictos. En el Artículo 4 de su Carta Constitutiva se estipula que, ante una circunstancia grave, como el genocidio, los crímenes contra la humanidad o los crímenes de guerra, ésta puede intervenir bajo la decisión de la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, superando así los principios de soberanía y la no injerencia en asuntos internos. Por ejemplo, ante la amenaza para la estabilidad de un gobierno legítimo por parte de grupos rebeldes que reivindican territorios y autonomía (cuando no reclaman soberanía al margen del Estado que combaten), esto representa un grave problema para la estabilidad y la seguridad de la región; *“La prevención y la construcción de la paz en África constituye hoy en día, sin duda el mayor desafío de la comunidad internacional. Son conflictos sufridos en la última década por el continente, sin embargo, cada vez son más los casos de transición pacífica en el poder, de buena gobernanza y desarrollo democrático y el futuro presenta oportunidades para poder conjugar desarrollo, democratización y estabilidad, haciendo en uso proactivo de la diplomacia y de las herramientas para la prevención de conflictos”* (Casa África, 2017).

Dentro de la amplia variedad de acciones que la UA está llevando a cabo en materia de prevención a favor de la paz, cabe resaltar la falta de recursos y otros

factores que han limitado estas acciones, ocasionando que varios casos de amenaza sean tratados directamente por las organizaciones subregionales, como el CEDAO, que cuenta con una política de prevención clara y muy enriquecedora, resultando sus misiones de prevención exitosas en numerosas ocasiones. Merece resaltar que la UA, desde 1993, cuenta con el Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, cuyo objetivo es analizar la información que recibe desde el terreno para alertar sobre las causas de inestabilidad, violencia e inseguridad en África.

Asimismo, de las distintas comisiones con las que cuenta la UA podemos distinguir el departamento de Paz y Seguridad, en el que se encuentra la División de Prevención de Conflictos y Alerta Temprana, inspirada en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), que es uno de los pilares de la política de prevención de la organización. Se trata de un instrumento diseñado para recibir y gestionar la información que llega desde el terreno, con el fin de transmitirla a la Comisión de la UA, que es análoga a la Secretaría General de la ONU. La singularidad de sus actuaciones se centra en la coordinación con la Comunidades Económicas Regionales, facilitándoles la prevención de los conflictos mediante el sistema continental de alerta temprana. Asimismo, la UA también cuenta con una Fuerza Africana de Reserva para los despliegues preventivos, con al menos cinco brigadas, dependiendo de cada zona.

El protagonismo de la UA ha crecido durante las últimas décadas en cuanto a la mediación de conflictos, con el respaldo de la ONU en numerosas ocasiones. Sobre este aspecto, cabe destacar la posición de la CEDAO durante el cambio de presidencia en Gambia, producido durante el mes de enero de 2017. Bajo los mecanismos africanos, el presidente gambiano Yahya Jammeh cedió el poder, tras su derrota en las últimas elecciones de diciembre de 2016, al presidente electo, a quien negó su legitimidad a pesar de haber reconocido su victoria en un primer momento. Es un ejemplo reciente de una reacción rápida y eficaz, que ha cumplido el objetivo de favorecer una transición pacífica entre los dos presidentes.

En la década de los años 60 y 70, los países africanos han tratado de impulsar proyectos de integración en el continente, supeditadas casi todas a la UA. Marruecos ha



sido el único país que abandonó la organización, debido al contencioso del Sahara Occidental, mantenido desde 1984 hasta enero del 2017, momento en el que volvió a ingresar en la UA en el marco de la XVIII Cumbre de la Organización en Addis Abeba.

La estrecha colaboración entre los actores africanos resulta clave para anticipar y prevenir los conflictos. Los esfuerzos a favor de la paz y las acciones desempeñadas por la UA, de hecho, consiguen salvar al continente de posibles conflictos, como en el caso de Sudán del Sur, que necesitó una atención especial de parte de la organización.

El continente africano ha experimentado varias misiones preventivas, unas más destacadas que otras, como el caso de Kenia tras las violencia electorales de 2007. Kofi Annan como mediador de la UA ha jugado un papel destacado en la crisis con el apoyo de la ONU. El referéndum en Sudán del Sur el 9 de julio de 2011 con el apoyo de la UA y la ONU en particular, Sudán del Sur se convirtió de manera oficial el último Estado miembro de la ONU en la actualidad. Sin embargo queda mucho que hacer para lograr una verdadera paz entre Sudán y Sudán del Sur: *“Several of the factors were also at work in the successful effort to secure a peaceful referendum on the future of South Sudan in 2011. Here again, the United Nations and the African Union (AU) largely worked in unison to move the process forward, with the AU’s Thabo Mbeki and the UN’s Haile Menkerios playing leading roles”*(IPI, 2012).

Los problemas económicos, sociales y ambientales, así como la lucha por el poder y los recursos, son también fuente de conflictos violentos. Por lo tanto, podemos destacar el fuerte binomio que se crea entre el conflicto y la pobreza en algunos países africanos, sin poder evitar tener en cuenta las repercusiones que todo esto implica a nivel económico y social: *“According to this perspective, preventive diplomacy holds the best promise of averting potential devastating conflicts. At a time of fiscal austerity and growing peacekeeping cost, moreover, early preventive action may be seen as cost-effective as well”* (IPI, 2012).

Resulta obvio que las otras comisiones de la UA, encargadas de los asuntos económicos y sociales, no pueden desempeñar plenamente su papel debido a la falta de

recursos y personal, en un continente donde se encuentran 28 de los países más pobres del mundo. La Directora de la UNESCO, Irina Bokova, subraya que: “la pobreza no es inevitable y debe ser eliminada mediante acciones concretas y concertadas. La lucha a largo plazo contra la pobreza requiere empoderar a cada individuo para que sea autosuficiente como jugador en sus propias vidas, aprovechando el potencial de la educación, la ciencia, la cultura y la información” (UNESCO, 2013). Así, la paz no se puede considerar como una situación ideal, sino una obligación de ético-moral para la legitimidad de toda OI.

Francis Deng, resalta la complejidad de resolver un conflicto en un país de identidad postcolonial, lo que es caso de los Estados africanos. Para el autor, la cuestión de fondo es que son problemas que están profundamente enraizados en el imaginario colectivo son extremadamente sensibles a cualquier cambio y su disolución a largo plazo. No obstante, defender el statu quo como la solución menos mala, no es una solución real si dicho statu quo genera inestabilidad en sí mismo, tal y como ha sido hasta ahora la situación en Sudán como afirma Deng.

Los rasgos de los conflictos africanos son no solamente de carácter postcoloniales sino también de carácter étnico-religioso son conflictos que tienen tendencia a permanecer a largo plazo. Un autor como Zartman añade que la lección extraída de los conflictos étnico-religiosos es que existe la necesidad de mantener canales de diálogo abiertos y monitoreados sobre las cuestiones que generan mayor confrontación constantemente, a través de una diplomacia a largo plazo que ha de estar siempre vigilante sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por todas las partes. Para con el fin de alcanzar otros nuevos acuerdos que impliquen la construcción definitiva de la paz y la estabilidad las políticas preventivas deben tener un claro horizonte en largo plazo. Los conflictos, fruto del choque de identidades y modos de vida, como hemos visto suelen ser de larga duración y, por tanto, la realidad impone una práctica a la diplomacia con visión a largo plazo (Zartman, 2001). Es decir, la diplomacia preventiva para ser efectiva debe tener en cuenta las causas estructurales de los conflictos.

En conclusión, África apuesta por la prevención de conflictos con un abanico de acciones preventivas, desde la diplomacia clásica a la política de desarrollo, pasando por la prevención del extremismo y las políticas de género. Se ha constatado el papel de la diplomacia preventiva como una garantía a la paz y a la estabilidad en una región que crece y se integra, pero que sigue estando sometida a enormes tensiones políticas, económicas, demográficas y étnicas. Al respecto, Ban Ki-moon subraya que *“la diplomacia preventiva está obteniendo resultados concretos, con relativamente pocos recursos, en muchas regiones del mundo, ayudando a salvar vidas y a proteger los avances en materia de desarrollo. Sin duda es una de las inversiones más inteligentes que podemos hacer”* (ONU, 2012). En una región dominada por conflictos internos y luchas de poderes por diversos grupos dificultan el cumplimiento de los instrumentos de la diplomacia preventiva en el caso de África. No obstante, resaltar que la UA no cuenta con la capacidad financiera y logística necesaria para desarrollar una actividad realmente eficaz en todo el continente.

### **3.5. El regionalismo económico en el continente africano**

Desde el punto de vista de las instituciones regionales financieras que operan en este continente, los países tienen la determinación, desde el periodo de las independencias en el siglo XX, de crear un sistema regional para el desarrollo. En este sentido, necesitan de instituciones financieras capaces de fomentar el desarrollo. Es en esta región donde encontramos más países en vías de desarrollo y, por lo general, la mayoría tiene unas rentas bajas de consumo medio, que no fomentan la estabilidad social, siendo motivo de tensiones que amenazan la paz constantemente.

Una vez introducido el cuadro general del continente, como primera institución financiera africana hay que destacar el Banco Africano de Desarrollo (en adelante, BAD) como la principal institución multilateral de la región con fines de desarrollo económico, social y de refuerzo de las instituciones estatales. El BAD se fundó en el año 1964, con sede en Abijan (Costa de Marfil) y cuenta con 54 Estados miembros (excluyendo Libia). Su capitalización recibe aportaciones de 26 países de origen

europeo, asiático y americano, y está compuesto por tres instituciones diferentes: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD)<sup>13</sup>, el Fondo Africano al Desarrollo (FAfD) y el Fondo Especial de Nigeria. Cada institución tiene unos países adscritos en los que actúa, coincidiendo en 13 de ellos: Burkina Faso, Benín, Camerún, Gambia, Kenia, Mali, Mozambique, Nigeria, RD del Congo, Ruanda, Senegal, Tanzania y Uganda.

El total de créditos concedidos en el ejercicio 2016 estuvo alineado con sus principales objetivos, centrados en el saneamiento de las aguas, las infraestructuras y las redes de energía. De su página web<sup>14</sup> extraemos la siguiente información al respecto: *“Taking stock of achievements during 2016 at the Business Strategy Workshop for NEPAD-IPPF held at the headquarters of the African Development Bank (AfDB) in Abidjan, Côte d’Ivoire, on Friday, February 3, 2017, Shem Simuyemba, NEPAD-IPPF Fund Manager, informed the gathering that during 2016, NEPAD-IPPF had approved a total of US \$14.83 million for the preparation of eight regional projects covering energy, transport and water”*(AFDB, 2016).

En otro tipo de proyectos encontramos programas en sanidad y medioambiente, por ejemplo la lucha contra el VIH y el cambio climático, que afectan a muchos de los países del continente. El BAfD, en este sentido, está integrado en redes de cooperación con la UA, los bancos subregionales al desarrollo<sup>15</sup>, algunos organismos de la ONU y otros de diferentes ONGs, cuyo objetivo principal es la consecución de los ODS. Por otra parte, la UA aprobó en 2014 la creación del Fondo Monetario Africano en Abuya (Nigeria), con el fin de dar un respaldo a las monedas nacionales y lograr una estabilidad de los ingresos en las exportaciones. Sus fines son similares a los del FMI,

---

<sup>13</sup> Financia directamente a 22 Estados: Angola, Burkina Faso, Benín, Cabo Verde, Camerún, Gambia, Kenia, Liberia, Mali, Marruecos, Mauricio, Mozambique, Nigeria, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Suazilandia, Sudáfrica, Tanzania, Túnez, Uganda y Zambia. Fuente: Ministerio Español de Economía: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnnextoid=dcfe7d4d6300c310VgnVCM1000002006140aRCRD>

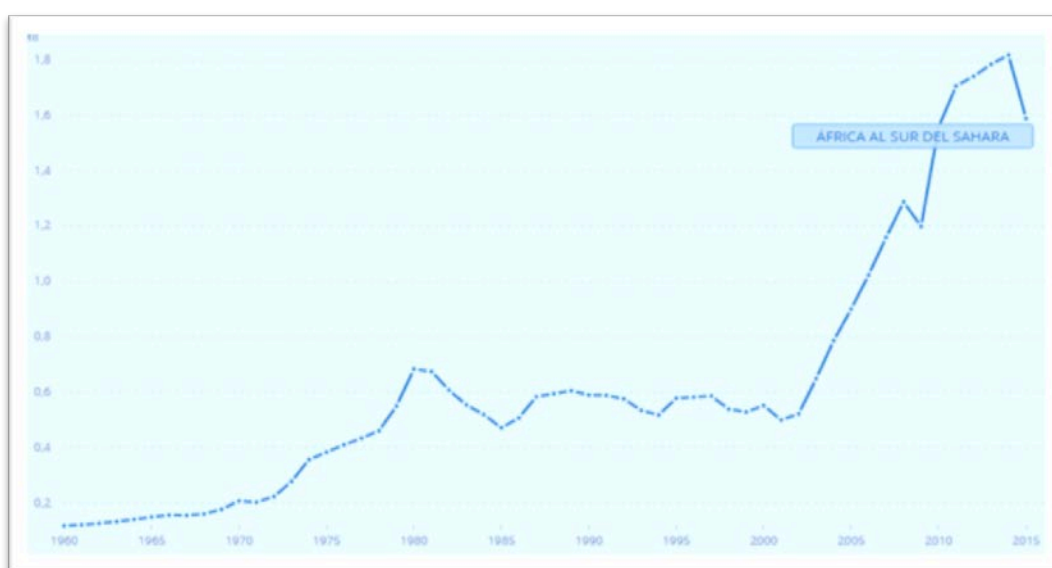
<sup>14</sup> Fuente: web del Banco Africano de Desarrollo: <https://www.afdb.org/en/news-and-events/article/nepad-ippf-supports-african-countries-to-strengthen-regional-infrastructure-approves-eight-projects-for-us-14-83-million-in-2016-16705/>

<sup>15</sup> Los bancos subregionales africanos al desarrollo son el Banco al Desarrollo de los Estados de África Central, el Banco al Desarrollo de África Oriental, el Banco al Desarrollo de África Occidental, el Banco Africano de Comercio del Este y del Sureste, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, y el Banco Africano de Importación y Exportación

pero a nivel regional, especialmente en cuanto a la búsqueda de independencia en torno a las tradicionales instituciones financieras internacionales.

A lo largo de las últimas décadas, África ha logrado un incremento en las rentas medias de su población en algunos de sus países, aunque la mayoría de estos países siguen siendo de ingresos económicos bajos. Si observamos la siguiente gráfica, podemos ver un ejemplo de los países al sur del Sáhara, en la que se muestra un incremento claro de las rentas<sup>16</sup>:

Figura 6: Evolución de la renta per cápita en África Subsahariana 1960-2015



Fuente: Banco Mundial, 2016.

No obstante, a pesar de este crecimiento, los retos del continente son numerosos, como en el caso de Libia tras la caída de Gadafi, que ha sufrido un notable retroceso respecto al nivel de vida de su población. Por contra, países como Ruanda y

<sup>16</sup> Fuente: Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZG&view=chart>

Burundi han logrado reconstruirse desde el conflicto que sufrieron a mediados de los años 90.

### **3.6. El regionalismo en Asia y la diplomacia preventiva**

Asia es un territorio que ha pasado de ser un área pobre, subdesarrollada y con poca influencia internacional, a ser uno de los tres motores mundiales de crecimiento en la actualidad, junto a EE.UU. y Europa. Cada vez tiene mayor peso estratégico y político a nivel mundial. El continente asiático constituye una de las principales vías de comercio marítimo a nivel mundial. El 30% del comercio marítimo pasa por el área del Sudeste Asiático, principalmente por el Estrecho de Malaca, y un 50% del petróleo y gas que se consume en Japón, China y Corea, pasa también a través de éste (Gil Pérez, 2011).

Es importante resaltar el papel de algunas organizaciones de la región en la diplomacia preventiva, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en adelante), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS en adelante) debido a sus grados de institucionalización y sus papeles en la materia. Geográficamente Irán es un país que se encuentra en el continente asiático junto con los demás países de Oriente Medio. Entonces tanto el regionalismo europeo, africano y asiático tienen un papel importante en este trabajo debido que cada uno de los tres casos comparados están en estas regiones.

La ASEAN, con sede en Yakarta (Indonesia), fue fundada el 8 de agosto de 1967. Su meta consistió en establecer una cooperación económica más estrecha entre sus miembros, así como mantener la paz y la seguridad. Debido a que es de ámbito subregional, se creó un foro paralelo denominado ASEAN+3, en el que participaron las tres economías asiáticas de mayor envergadura: Japón, Corea del Sur y China. A su vez, estableció un foro con la UE y tiene otro en vías de establecerse con la Unión Económica Euroasiática (UEE).

Por otra parte, en cuanto a la seguridad, en 2011 entró en vigor la Convención Antiterrorista de cooperación entre sus miembros. Teniendo en cuenta que muchos de los Estados que componen la ASEAN son musulmanes (Indonesia, Malasia, Brunei etc.) y otros, como Filipinas, aunque no son cien por cien musulmanes, la mayoría de su población lo es, existen amenazas y conflictos por parte de los grupos radicales islamistas, como el atentado que en la turística isla de Bali (Indonesia) en 2009 o la constante amenaza de la guerrilla islámica de Abu Sayyaf (adherida al Califato Islámico en la actualidad) en el sur de Filipinas.

Podemos destacar que Asia es el continente que posee menos competencias de carácter político y en el que menos desarrolladas están las organizaciones regionales, aunque en ella predominan aquellas que están enfocadas a potenciar el comercio y la economía, como la ASEAN y sus respectivos foros multilaterales u otros Estados y organizaciones internacionales. Al respecto debemos señalar que el sudeste asiático, a pesar de las querellas interpuestas por algunos países, está intentado olvidar los problemas del pasado, con el fin de consolidar las relaciones económicas que fomenten el desarrollo de todo el continente.

Otra organización asiática de interés es la OCS, fundada en abril de 1996 y con sede en Bejín (China). Tiene tres ejes de cooperación: la seguridad, la economía y la cultura. En lo que respecta al primer eje, el de la seguridad, sus objetivos principales son la lucha contra el terrorismo islámico y el tráfico de drogas, aunque también presta atención a los problemas de separatismo mantenidos en China, entre el Xinjiang Uigur (Shinkiang) y el Tíbet, así como aquéllos presentes en Rusia, en el Cáucaso principalmente. Al respecto, en 2004 se creó una oficina contra el terrorismo, con sede en Uzbekistán.

Señalar que el Centro Regional de Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central (UNRCCA) está actuando de manera adecuada, con el compromiso político y esfuerzos preventivos apoyando a los Estados de la región en materia de prevención. El UNRCAA tiene mandato de servir de enlace con los gobiernos de la región en cuestiones relacionadas con la diplomacia preventiva;

proporcionando monitoreo y análisis; mantener el contacto con las y facilitar la coordinación y el intercambio de información. Además, el Centro proporciona un marco general y liderazgo para las actividades preventivas de los equipos de la ONU en los países y mantiene un estrecho contacto con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán para garantizar un análisis completo e integrado de la situación en la región. *“The idea of creating a UN structure for Central Asia was a defining moment for the region. An Understanding was reached that the Central Asian countries faced common challenges and threats that, if left unaddressed, could cause tensions and become obstacles to sustainable development. The positive image of the United Nations, considered by the Central Asian states as an impartial body that is able to create conditions conducive to finding mutually acceptable solutions and to support their implementation , was also a determining factor”* (Jenča, 2013).

En consecuencia, la UNRCCA ha jugado un papel importante en el conflicto de Kirguistán, cuando surge una ola de violencia cometida por algunos kirguises contra personas uzbekas étnicas (Jones, 2010). Como resultado El UNRCCA ha desarrollado mecanismos adecuados para prevenir la violencia recurrente en el país, organizando unas series de actividades de reconciliación nacional sobre la tolerancia y la convivencia. El Centro brinda su apoyo al gobierno ínterin y los demás actores de la ONU para estabilizar la situación y promover la reconciliación nacional. Otro de los retos aquel afronta la UNRCCA son los procesos de democratización como en el caso de Myanmar o apoyo a democracias inestables como el caso de Tailandia, Filipinas etc. En definitiva este centro regional es un valioso modelo exportable a otras regiones tal como sería en África, procurando evitar superposiciones con la UA y demás organizaciones regionales.

En cuanto a la cooperación económica, destaca la firma de los acuerdos de intercambio energético, teniendo en cuenta el déficit energético de China y la gran exportación de petróleo y gas de Rusia. El objetivo a largo plazo es la creación de un área de libre comercio, a pesar de que, de momento, se ha potenciado a los operadores bancarios nacionales para impulsar proyectos e instalarse en los Estados miembros con



mayor facilidad, respecto a las entidades de otros países que no representan a la organización.

El ámbito cultural es el que menos impulso ha recibido, especialmente en la actualidad, aunque durante las cumbres anuales se siguen organizando festivales, convenciones y muestras culturales.

Ante todo, la OCS si tiene alguna utilidad importante a destacar es la de ser un foro de cooperación entre Rusia y China. El hecho de que ambas potencias gocen de un espacio de entendimiento que fomente su interdependencia y estreche sus lazos, resulta positivo para que se creen menos incertidumbre entre ellas, lo que además conlleva la estabilidad con la que goza la región asiática. Es, pues, dentro de la diplomacia preventiva, un importante foro para ambos Estados. Por otra parte, para la integración de India y Pakistán puede ser un elemento pacificador entre ambos países, aunque todavía está por ver. En todo caso, contarán con una mediación auspiciada por potencias como Rusia, China y demás Estados miembros (aunque son países de segundo orden, en comparación con la capacidad de Rusia y China).

Cabe señalar también las organizaciones euroasiáticas, de inspiración e impulso ruso tras la disolución de la URSS. La Comunidad de Estados Independientes (CEI), con sede en Minsk (Bielorrusia), es la organización internacional más amplia de la extinta URSS, nacida con la firma del Tratado de Belavezha, el 8 de diciembre de 1991. Este tratado histórico supuso la disolución de la URSS cuando, el 21 de diciembre, fue firmado por 11 de las 15 repúblicas de la URSS en Almaty (Kazajistán). Se trata de una organización internacional de carácter supranacional, con una Secretaría Ejecutiva que ejerce la presidencia. Lo cierto es que no ha sido una organización con gran acervo, pues desde su fundación ha tenido poco protagonismo, pero ha funcionado como foro para los Estados emergidos de la URSS y su mayor logro, o el más visible, ha sido en materia de defensa, impulsando la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva<sup>17</sup>, firmado en 1992, aunque no entró en vigor hasta el año 1994.

---

<sup>17</sup> Los Estados miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva son Rusia, Bielorrusia, Kirguistán, Kazajistán, Kirguistán y Armenia.

Un órgano relevante de la CEI es su Tribunal de Arbitraje, cuya sede se encuentra en Minsk. Asimismo, cuenta con órganos análogos a las organizaciones interestatales del bloque occidental, como una Asamblea Interparlamentaria, semejante a la Asamblea General de la ONU, la UA o la OEA, pero con menor grado de institucionalización en comparación con ellas.

De las organizaciones euroasiáticas, no debemos olvidar la UEE<sup>18</sup>, en funcionamiento desde el 2015. Esta organización, de carácter supranacional, fue impulsada por Rusia y nació como sucesora de la Comunidad Económica Euroasiática, que estuvo vigente entre los años 2000 y 2014. Teniendo en cuenta que desde 2010 existe una unión aduanera entre los miembros de la UEE, el proceso de integración de estas naciones tiene un enfoque comercial, cuya intención es la creación de un área de libre comercio y, en un futuro, de una moneda común. El modelo en el que se inspiraron para hacer estas propuestas es el de la UE, con las particularidades que conlleva la extensa superficie que abarca la UEE. En este sentido, sus competencias son semejantes a las de la UE, en cuanto al impulso de una política agraria común entre sus miembros, aunque sin llegar al grado de complejidad y presupuestos de la Política Agraria Común de la UE. Es, sin duda, una apuesta geopolítica por parte de Rusia en su tradicional área de influencia.

En este apartado cabe plantear la existencia del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG), organización regional en Oriente Medio, fundado en mayo de 1981, se asemeja más a un foro en el que los Estados miembros intentan encontrar la armonización en materia económica, jurídica y de investigación científica. Podemos destacar que uno de sus mayores logros ha sido establecer una unión aduanera.

Los Estados que componen el CCEAG son estables política y económicamente. Por otra parte, está pensado sólo para los Estados donde las élites sunníes ejercen en el gobierno, motivo por el cual tanto Irak como Irán están excluidos

---

18 Los Estados miembros de la UEE son Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán

de antemano, incluso para poder ser miembros en el futuro. No obstante, para los países de la península arábiga es un foro de cooperación y de entendimiento muy útil, que les hace concretar sus políticas, tanto hacia el exterior como a nivel interno.

En definitiva, debido a la complejidad, la amplitud y la naturaleza de los conflictos en la región asiática, junto con los problemas que generan las amenazas de los grupos yihadistas y el estado islámico en este territorio, nos hemos limitado a resaltar la existencia de algunas organizaciones regionales, cuyos acuerdos se fundamentan más en lo económico que en lo político, pero que, en cualquier caso, han podido mantener el equilibrio para evitar nuevas controversias. No obstante, debemos destacar que los desacuerdos sobre el mar del sur de China, las divergencias en la península de Corea, las discrepancias entre China y Japón, y también entre Pakistán e India, podrían degenerar peligrosamente en futuros conflictos debido a la ausencia de mecanismos para la resolución de los mismos con negociaciones efectivas para ello.

### **3.7. El regionalismo económico en el continente asiático**

Otra región continental que no podemos olvidar, donde la cooperación de los bancos y los fondos al desarrollo tienen una importancia relevante es en Asia. En este continente destacan al respecto el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (en adelante, APEC), el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB). La APEC, creada en 1989, es un foro en el que se establecen los mecanismos de cooperación económica entre ambas orillas del Pacífico. Carece de un tratado fundacional, por lo que, en consecuencia, el mecanismo de toma de decisiones es por consenso entre los Estados miembros, sin que las decisiones que se toman sean vinculantes. Hay que destacar que, en ella, de las grandes economías del continente asiático no participa India, un país con políticas más proteccionistas, que no ha mostrado el mismo interés que el resto de los países en la apertura comercial. Al ser un foro que funciona mediante declaraciones, conviene hacer referencia a la última, surgida

durante la reunión de Jefes de Estado y Gobierno en Lima (Perú)<sup>19</sup> el pasado año 2016: *“We, the Leaders of APEC, met in Lima under the theme of Quality Growth and Human Development to continue working on our common endeavor to support free and open trade and investment, sustainable economic growth and shared prosperity in the Asia-Pacific region. Within this vision, in 2016 we have focused our efforts on the following thematic priorities: Regional Economic Integration and Quality Growth; Enhancing the Regional Food Market; Towards the Modernization of Micro, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) in the Asia-Pacific; and Developing Human Capital. In this regard, we commit to strengthen our efforts to ensure decent work and work life quality for all, especially socially vulnerable groups, by providing access to quality inclusive education and vocational training; boosting entrepreneurship; improving social protection; and enhancing regional cooperation”* (APEC, 2016).

Como observamos, si bien la mayor parte de la declaración se centra en la reducción de las barreras comerciales y en potenciar las recomendaciones de la OMC, hace también referencia a potenciar la sanidad, la educación y el empoderamiento de la mujer. Es una declaración, por tanto, que plantea que el crecimiento económico tiene que ir acompañado de un desarrollo social y de los niveles de vida.

Los Estados miembros de la APEC actualmente afrontan diversos retos tales como: la amenaza de grupos terroristas islámicos, como en el caso de Indonesia o Filipinas, pero también por sus disputas marítimas entre China, Japón, Vietnam, Taiwán y Filipinas, que resultan, a día de hoy, un foco de tensiones. Las redes comerciales y de interdependencia pueden contribuir a la limitación o atenuación de estas tensiones, con el apoyo de la APEC, cuyo foro puede contribuir a mitigar esta incertidumbre, además de establecer los mecanismos de cooperación en materias diversas, no sólo de carácter económico, tal como hace referencia su última Declaración en Lima.

Otro elemento del regionalismo en Asia es el BASD, en el que están adscritos todos los países asiáticos y del Cáucaso, a excepción de los de Oriente Medio y Rusia.

---

<sup>19</sup> Fuente: web de la APEC, Declaración de Lima 2016: [http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2016/2016\\_aelm.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2016/2016_aelm.aspx)

Por otra parte, son socios en aportaciones la mayoría de los países de la UE, EE.UU., Canadá y Turquía. Fundado en Mandaluyong (Filipinas) en 1966, está enfocado a la concesión de créditos y ayuda al desarrollo a través de dos vías: una denominada “Recursos de Capital Ordinario” y otra “Fondo Asiático de Desarrollo”. La vía de Recursos de Capital Ordinario concede créditos, a nivel público y privado, con vistas a la recuperación a bajo tipo de interés, mientras que el Fondo, que concede a los Estados menos capacidades, tienen el repago de créditos. Por otra parte, puede aprobar fondos de ayuda para contingencias imprevistas, como en caso de terremotos, tifones, etc., en lo que está muy relacionado el AIIB. Con sede en Pekín y fundado en 2014, tiene una clara hegemonía por parte de la República Popular China, en parte lógico porque supone una respuesta de este país para lograr la autonomía en la financiación al desarrollo en la región asiática frente al BASD.

Del AIIB hay que señalar que las grandes economías desarrolladas de Asia (Japón, Corea del Sur y Taiwán) no participan, a diferencia del BASD en el que sí están todas adscritas. De hecho, la única economía de escala importante, además de China, es India. No obstante, tiene cierta presencia en Oriente Medio, dado que Irán, Turquía y Arabia Saudí han firmado el memorándum de constitución del BASD, aunque no son Estados miembros del mismo. También países de la UE, como Francia, Alemania, Italia y España, han firmado dicho memorándum, así como Brasil en América del Sur. Evidentemente, el BASD es un mecanismo de proyección china en la región asiática, pues no sólo realiza financiación al desarrollo, si no que puede conceder créditos de respaldo monetario a sus miembros en caso de inestabilidad de su divisa, es decir, también compite en este aspecto con el FMI.

En conclusión, en lo que respecta a la región asiática, hay que destacar que en ella habita el 60% de la población del mundo, con un PIB de 21.68 billones de dólares (BM,2016), y en ella las carencias en muchos países son notables en cuanto a educación, sanidad y protección social, así como los niveles de renta, pues los ingresos son medio-bajos o medios, sin olvidar a los países altamente desarrollados de Asia (Japón, Corea del Sur, sin olvidar Taiwán); es decir, es un continente dual en términos de desarrollo socioeconómicos entre unos y otros. No obstante, es una región que

socialmente está mejor posicionada que África en términos de desarrollo. Las economías de ingresos altos en la región poseen un mercado interno fuerte, mientras los que no disponen de ingresos altos están en pleno desarrollo y las oportunidades de comercio, inversiones y de negocio necesitan de un capital humano cualificado e infraestructuras adecuadas. Es en este aspecto donde está enfocada gran parte de la ayuda al desarrollo en la región.

### **3.8. El regionalismo europeo y la diplomacia preventiva**

Al igual que los continentes africano y asiático, el continente europeo se encuentra dentro del marco geográfico del presente trabajo. El papel preventivo de algunas OR resulta importante para ayudar a entender el conflicto de Macedonia y el despliegue de la Fuerza Preventiva de Naciones Unidas en la Región (UNPREDEP, UNPROFOR). Europa es el continente con mayor representación en el CS y casi la mayoría de los países de la OCDE se encuentran en Europa y son en su mayoría miembros de la UE.

La progresiva política de interdependencia tanto económica, social y política de diversos países europeos ha implicado la superación de economías meramente nacionales, impulsando el desarrollo de estructuras supranacionales de carácter económico y fomentando una mayor integración de la política europea a lo largo del tiempo. Esto demuestra una creciente democracia con un federalismo económico y una unión política cada vez mayor.

La configuración de la UE parte de un sistema de valores e intereses compartidos. Las relaciones entre los países y sus pueblos son profundas, generando en el tiempo el concepto de ciudadanía europea en el acervo comunitario.

Sin duda la UE es la organización regional en Europa de mayor interés debido a su grado de institucionalización y su papel predominante en materia de prevención de conflictos, tanto en programas de desarrollo como en las misiones internacionales que

lleva a cabo más allá de sus fronteras. Ahora nos centraremos en la diplomacia preventiva, la mediación de conflictos y misiones que esta organización lleva a cabo.

Desde el año 1989 hay un debate en la Comunidad Económica Europea (CEE) para crear una política exterior común. En 1992, con el Tratado de Maastricht, se dio el paso de la CEE a la UE, lo que implicó la aparición de un nuevo actor de carácter político en la escena internacional. Rittberger compara los cambios a nivel institucional entre la ONU y la UE, afirmando que *“in the case of the United Nations, formal constitutional changes have so far only dealt with the size and composition of its principal organs-especially the Security Council. The European Union, however, has seen many important constitutional changes first; there are extension treaties due to the accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1973). Second, there are the treaties dealing with the common organs in 1965 (Council, Parliament, Commission and Court of Justice)”* (Rittberger, 2006). Aunque son dos organizaciones difícilmente comparables, este fragmento nos da una perspectiva histórica de la evolución y crecimiento de la UE en la ampliación de sus competencias y su papel a escala internacional.

Los pilares de la acción exterior de la UE están contemplados en el Tratado de Lisboa, de 2009. El documento subraya claramente la visión y los mecanismos de la Unión en los asuntos internacionales. Cabe destacar, en primer lugar, el siguiente extracto del Título V, del Capítulo I, de la versión consolidada del Tratado de la UE<sup>20</sup>:

*La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las*

---

<sup>20</sup> Versión consolidada. 7.6.2016. Diario Oficial de la Unión Europea.

*organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.*

La UE cuenta desde el 2011 con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que está presidido por el Alto Representante de la UE para Asuntos exteriores y de Seguridad, aunando en sus competencias la política exterior de la Unión y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). También debe coordinar las decisiones, del Consejo Europeo o de la Comisión, que atañen a la política exterior de la UE, encargándose de estudiar los retos al respecto y proponer políticas de defensa. Este refuerzo tan notable de la capacidad de acción exterior se debe, en gran parte, a que las iniciativas en esta materia corresponden en exclusiva al Alto Representante. Sin embargo, las competencias de éste, a efectos prácticos, son similares a las de un Comisario de la Comisión Europea. Gracias al Tratado de Lisboa, el SEAE potencia la diplomacia de la UE en materia de mediación y gestiones entre las partes enfrentadas, realizando declaraciones y aprovechando su capacidad para enviar a representantes especiales para cualquier asunto. Y, por último, la lucha contra la proliferación nuclear u otros armamentos de destrucción masiva han sido objeto de preocupación para la acción exterior de la UE, destacando en este sentido su papel en las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, selladas por un acuerdo entre distintos países.

Cabe señalar que de los grandes donantes una buena parte de ellos son miembros de la UE. En el año 2000 La AG aprueba la Resolución A/55/712 para la financiación de las misiones de mantenimiento de la paz, de la cual cabe enunciar lo siguiente de la misma: *“Reafirmando los principios establecidos en sus resoluciones 1874 (S-IV), de 27 de junio de 1963, y 3101 (XXVIII), de 11 de diciembre de 1973, Reafirma los siguientes principios generales en que se basa la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz:*

*a) La financiación de dichas operaciones es responsabilidad colectiva de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, en consecuencia, los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz son gastos de la Organización que deben*



*sufragar los Estados Miembros de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas;*

*b) Para sufragar los gastos a que dan origen esas operaciones se requiere un procedimiento diferente del que se aplica para sufragar los gastos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas;*

*c) Mientras que los países económicamente más desarrollados están en condiciones de hacer contribuciones relativamente mayores a las operaciones de mantenimiento de la paz, los países económicamente menos desarrollados tienen una capacidad relativamente limitada para contribuir a las operaciones destinadas a mantener la paz que ocasionen gastos considerables;*

*d) La responsabilidad especial que incumbe a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad debe tenerse presente al determinar sus contribuciones para la financiación de las operaciones relacionadas con la paz y la seguridad;" (ONU, 2000)*

Del aporte financiero de los grandes donantes a misiones de paz de la ONU, en especial de Estados de Europa para misiones de mantenimiento de la paz. En la siguiente tabla se recogen los mayores aportes de Estados miembros de la UE:

Tabla 3: Contribución de los Estados Europeos a las misiones de paz de la ONU

Principales Estados contribuyentes de la UE a las misiones de paz de la ONU	Presupuesto ordinario 2013-2015 en millones de USD
Francia	5,593
Reino Unido	5,179
Alemania	7,141
Italia	4,448
España	2,973
Suecia	0,960
Holanda	1,654
Polonia	0,921
Austria	0,798
Bélgica	0,998
Sumatorio de las aportaciones	30,665

Fuente: Operación de Mission de paz de la ONU

Si comparamos estos aportes con los principales Estados contribuyentes en el mundo de la siguiente tabla se puede tomar medida de la importancia del aporte realizado por Europa:

Tabla 4: Contribución de los Principales Estados en el mundo a las misiones de paz de la ONU

Principales Estados contribuyentes en el mundo a las misiones de paz de la ONU	Presupuesto ordinario 2013-2015 en millones de USD
EE.UU.	22,000
China	5,148
Rusia	2,438
Japón	10,833
Canadá	2,984
Corea del Sur	1,994
Brasil	2,934
Australia	2,074
México	1,842
Suiza	1,047
Turquía	0,921
Sumatorio de las aportaciones	54,161

Fuente: Operación de Mission de paz de la ONU

En comparativa de los diez Estados que más aportan frente a los mayores contribuyentes no miembros de la UE en el mundo nos indica el peso que la UE en el mantenimiento de las misiones de paz. A los diez principales contribuyentes d ella UE habría que sumar las aportaciones de los otros 17 miembros restantes de la Unión (que realizan aportaciones mucho menores que los diez principales) que elevarían la cifra. No obstante, la comparativa nos da una idea bastante aproximada de la importancia de la aportación europea a las misiones de paz de la ONU.

Sin embargo, con las guerras en la antigua República Federal Yugoslava y la desintegración de la URSS, surgieron nuevos focos de inestabilidad que supusieron una amenaza para la paz y la estabilidad europeas, por lo que la UE tuvo un papel más activo para controlarlas, destacando su papel en la Misión de Policía de la UE (MPUE) o en la Misión de las Naciones Unidas para Bosnia-Herzegovina (UNMIBH).

Hasta ahora hemos visto cómo la Comisión y el Consejo Europeo son quienes marcan las directrices de la política exterior de la UE, siendo el Alto Representante la voz autorizada de la Unión en el exterior. Como el objetivo del estudio trata sobre la prevención de conflictos, ahora cabe incidir en los instrumentos que tiene la Unión para llevar a cabo las iniciativas en este sentido. Tan importante son las iniciativas como los instrumentos para lograr el éxito de las mismas. Hay que señalar que en el Tratado de Lisboa en materia de seguridad se fundamenta en la Doctrina Solana<sup>21</sup> de 2003, conviene que analicemos los rasgos principales de esta doctrina para poder comprender la política comunitaria de estos últimos años. La doctrina Solana se fundamenta en tres ejes, la seguridad interna de los Estados, el entorno de seguridad respecto de los conflictos y controversias en el continente y un multilateralismo entre UE-países vecinos, Estados de la UE-países vecinos; dicho multilateralismo se encuadra en el plano internacional en las directrices de actuación contempladas en la ONU y su Carta fundacional, la vertiente comercial.

Entre las principales políticas europeas cabe destacar la Política Comercial Común (PCC) y la del desarrollo, que se ven potenciadas a su vez por distintos instrumentos, programas y acuerdos en materia de cooperación, desarrollo social y ayuda humanitaria y medioambiental. Por otro lado, los mecanismos europeos de colaboración en ámbitos de justicia e interior fomentan la confianza por parte de los países ajenos a la UE.

La Política Europea de Vecindad (PEV) creada en 1993, fue inspirada en gran parte por la visión del presidente de EE.UU. Franklin D. Roosevelt respecto de su posición panamericana, en la Conferencia Panamericana de Montevideo, donde se reunieron los países del norte y sur de América. El objetivo de esta política radicaba en lograr la influencia económica, política y social por encima de la militar, lo que suponía un repliegue de tropas estadounidense en el territorio americano. Esta política se vio promovida por el comercio, así como por los mecanismos e instrumentos enunciados

---

<sup>21</sup> Javier Solana: (1942-...) Titulado en ciencias físicas por la UCM ha desarrollado su carrera política adscrito al PSOE y desempeñado diferentes cargos políticos en España y posteriormente en la UE, donde desempeño entre otros cargos el de Alto Representante de la Política exterior y de Seguridad Común entre 1999-2009.

anteriormente. En la actualidad, la PEV de la UE está formada por los Estados del antiguo Bloque del Este<sup>22</sup> (la Federación Rusa, Ucrania, Georgia, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Moldavia y Bielorrusia) y los de la ribera mediterránea (Israel, Palestina, Jordania, Líbano, Egipto, Túnez, Argelia y Marruecos). Podemos destacar que, debido a la inestabilidad y los conflictos en Siria y Libia, estos dos países están excluidos de la PEV.

El foro de entendimiento con los países del sur y el este del mediterráneo se desarrolló en la Unión por el Mediterráneo (UPM), heredera del Proceso de Barcelona, que comenzó en 1995, y criticada en un principio por la UE y algunos países del Mediterráneo. Finalmente, fue fundada como una organización internacional en julio de 2008, con sede en la ciudad de Barcelona (España). Se estableció, así, un foro más estable en el tiempo y, a su vez, se relacionó a la PEV con organizaciones subregionales, como la Unión del Magreb Árabe, o de ámbito universal, como la Liga Árabe. Por otra parte, uno de los puntos fuertes de esta organización es la cantidad de Estados miembros que la componen, un total de 43 (los 27 Estados de la UE, más todos los países en la costa mediterránea, incluyendo Jordania y Mauritania, y excluyendo a Siria y Libia).

Un ejemplo de la PEV es el Acuerdo Euro-Mediterráneo llevado a cabo con Egipto en 2004. Los hechos acontecidos en este país con el derrocamiento en 2011 del presidente Mubarak y el posterior golpe de estado del ejército al presidente Morsi en 2013, puede emplearse como ejemplo del alcance real que supuso el éxito de la política de buena vecindad y la PCC. Sin embargo, estos acontecimientos escapan a la influencia y capacidades de la UE, debido a que son de carácter interno y se desarrollaron en un contexto de creciente incertidumbre.

En este Acuerdo cabe destacar los tres puntos a los que se refiere el primer Artículo: *“to contribute to the economic and social development of Egypt; to encourage*

---

<sup>22</sup> Estos países se engloban en el concepto “Asociación Oriental”, que es un conjunto de programas de la PEV enfocados a la cooperación económica.

*regional cooperation with a view to the consolidation of peaceful co-existence and economic and political stability; to promote cooperation in other areas which are of mutual interest*". Asimismo, del segundo Artículo de este Acuerdo también podríamos señalar que las *"relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect of democratic principles and fundamental human rights as set out in the Universal Declaration on Human Rights, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement"*. Es decir, la UE reclama el respeto a sus principios fundamentales en materia, sin que implique una revisión o renuncia al Acuerdo Euro-Mediterráneo con Egipto.

### **3.8.1. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**

La OSCE es una de la OR europea de primera línea en materia de prevención de conflicto y de seguridad. El Acta Final de Helsinki fue el punto de arranque de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que posteriormente dio paso a la OSCE. Según Cosano, *"la Organización ha ido paulatinamente estableciendo las bases normativas y creando los instrumentos mecanismos para hacer efectiva su labor de diplomacia preventiva y, por ende, desarrollando una cierta capacidad de intrusión en el ámbito sacrosanto de la soberanía"* (Cosano, 2000). Analizar el papel de esta organización en el presente trabajo tiene un doble sentido; su papel en el conflicto de Yugoslavia/Macedonia en 1991, caso analizado junto con el conflicto ruandés y el conflicto sobre el programa nuclear iraní con el objetivo de hacer una análisis comparado de la diplomacia preventiva al respecto.

La OSCE es en Europa la mayor organización en materia de prevención de conflicto, esta compuesta por países europeos tanto del bloque Occidental que del antiguo bloque soviético y tiene un importante papel de mediación entre ellos. Dentro de sus órganos, cabe destacar el Centro de Prevención de Conflictos (CPC) que actúa para la alerta temprana, favorecer el diálogo, la mediación y otras medidas de prevención y resolución de conflictos.

La OSCE cuenta con unas actividades de operaciones sobre el terreno en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos que incluyen: el fomento de las capacidades de los agentes locales, con el fin de reducir las posibles causas y las fuentes de conflicto; facilitar intercambios entre los agentes políticos y civiles, para abordar los riesgos de conflicto en la fase más temprana posible. La organización también brinda asistencia al facilitar el diálogo, la mediación y ofrecer actividades de fomento de la confianza entre las sociedades y las comunidades afectadas por conflictos. Así mismo, respalda los planes nacionales de respuesta ante situaciones de crisis. La OSCE conserva un carácter político en materia de seguridad, también fomenta activamente la cooperación medioambiental económica. Asimismo, trata de coordinarse con el Consejo de Europa cuando ambos están trabajando sobre un mismo asunto, señalar también la importancia de la colaboración que establece con otras organizaciones, como la UE o la Comunidad de Estados Independientes, para la resolución de conflictos, así como el papel activo que mantuvo en algunos enfrentamientos, especialmente entre la antigua URSS y la Federación de Yugoslavia.

En la actualidad la OSCE está desarrollando labores de prevención de conflicto y mantenimiento de paz, en la región oriental y suroriental de Europa, también en Cáucaso Meridional y Asia Central (OSCE, 2016). Sus compromisos fundamentales se recogen en su misión como plataforma de dialogo permanente sobre la visión de la sociedad civil y su fuerte compromiso con el cumplimiento de los DDHH fundamentales. Sus principales áreas de actuación son el desarrollo institucional y democrático, y la defensa y promoción de los DDHH. La organización ha ampliado su campo de intervención en estos últimos años en la rehabilitación del Estado tras el conflicto (principalmente, formación policial, judicial y administración civil), la gestión de proceso electorales y el reforzamiento de su capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia.

La OSCE ha sido muy activa por ejemplo en el conflicto de Nagorno Karabaj a través del Grupo de Minsk creado en 1994, copresidido por Francia, Rusia y EEUU en la búsqueda de una solución pacífica en la región sureste del Cáucaso. Destacar también el papel de la OSCE en el conflicto del Trans-Dniéster bajo las conversaciones en el

formato 5+2 que incluyen a las partes, los mediadores (Rusia, Ucrania y la OSCE), y a los EEUU y la UE en calidad de observadores en el proceso de paz entre las partes en Moldavia y Trans-Dniéster (OSCE,2016). En 2016, la Misión de la OSCE en Skopje (Macedonia) trabajó con autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil en proyectos para ayudar a la aplicación de las reformas en los ámbitos policial, democrático, gobernanza local, elecciones y judicatura. El apoyo a la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid siguió siendo prioritario, con especial atención a la mejora de las relaciones interétnicas. La Misión centró también su atención en supervisar y dar alerta temprana en cuestiones relacionadas con la seguridad, incluidas los retos que plantean los flujos migratorios mixtos. La Misión de la OSCE impulsó la presencia de su la Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales en un proyecto regional para mejorar la reducción del riesgo de catástrofes, que incrementa las capacidades y refuerza la cooperación transfronteriza entre Bosnia-Herzegovina y Serbia.

Se observa que durante estos últimos años la OSCE ha desempeñado un papel muy importante en la prevención de conflictos en Europa. Su foco operativo aporta un valor añadido diferencial, es la colaboración en la construcción de confianza entre los bandos o intereses en colisión antes de que el conflicto estalle de manera violenta. Por ejemplo, la misión de observadores que tiene la OSCE desplegada en Ucrania oriental verificando el alto el fuego acordado tras los choques armados de 2014. Destacar que una de las actividades preventivas más efectivas es su trabajo para crear un espacio de dialogo donde debatir y como construir estructuras democráticas. Su metodología se sustenta en una política por etapas, empleando como recurso las grandes negociaciones entre las partes y evitar el uso de la fuerza entre ellas. Identificar y colocar cuidadosamente puntos en común entre las personas de las regiones y actores implicados es una etapa que la OSCE tiene como prioritaria.

En torno a la OSCE, no podemos olvidar otros organismos como el Foro de Cooperación en materia de Seguridad, que impulsa medidas destinadas a fomentar la confianza entre los Estados miembros y el control de las armas; la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno, cuyas reuniones no guardan una periodicidad concreta, a diferencia



del Consejo Ministerial; y, en materia de resolución de controversias, la Corte de Arbitraje y Conciliación, que desarrolla una importante misión en lo que respecta a la prevención de conflictos potenciales, siendo el órgano encargado de llevar a cabo la alerta temprana. Además, la Corte tiene mandato de dirimir, mediante la conciliación o el arbitraje, las disputas entre Estados que se le presenten para su consideración. El Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías nacionales refuerza las capacidades de la Organización en materia de alerta temprana y prevención de conflictos al intervenir en los Estados participantes en los que las tensiones interétnicas podrían desembocar en un conflicto. El Alto Comisionado también lleva a cabo actividades de prevención de conflictos a largo plazo, entre otros, mediante la protección y el fomento de los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales (OSCE, 2016).

### **3.8.2. La UE, competidora de la OSCE**

En primer lugar, podemos señalar que tanto la UE y la OSCE tienen cierto grado de antagonismo, esto se debe a que ambas organizaciones, UE y OSCE compiten en el mismo espacio geográfico abordando en numerosas ocasiones un mismo conflicto o controversia, por ello es importante que mantengan una comunicación fluida, leal y sincera para una cooperación eficaz. Por ejemplo, mediante la PEV (Política Europea de Vecindad) de la UE tiene planes de acción para las exrepúblicas soviéticas del Cáucaso (Georgia, Azerbaiyán y Armenia) donde la OSCE está también presente. Aunque la UE y la OSCE se declaran como instrumentos indispensables para la paz, la PEV y misiones de la UE tienden a marginar las acciones de la OSCE en ocasiones, en casos donde no se establezca una cooperación efectiva entre las partes supone no aprovechar la larga experiencia acumulada por la OSCE. Por otra parte, la UE tiene intereses económicos de armonización en su entorno, mientras la OSCE tiene otras perspectivas sobre el desarrollo del entorno europeo por la composición de los Estados miembros, Rusia es un miembro de la OSCE, mientras que para la UE Rusia es un actor externo. No obstante, en el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y

Medioambiental de 2003 propone el trabajo conjunto con la UE en materia de seguridad energética, gestión de cuencas fluviales, cambio climático, etc.

Por otra parte, los Estados miembros de la UE no se han mostrado favorables en potenciar el papel y competencias de la OSCE, la reunión anual que celebra la OSCE en Praga no pasan de ser reuniones de expertos y un foro sobre asuntos económicos con escasa publicidad y repercusiones posteriormente. Sí bien Rusia es favorable a establecer la cooperación económica y de seguridad ordenada a través la OSCE no es vista igual por la UE y sus Estados miembros. Desde 1995 en que la CSCE se institucionaliza en la OSCE no ha habido un impulso semejante o del mismo calado desde entonces. Hay que destacar, como ejemplo, que en la actualidad la OSCE tiene misiones desplegadas en Crimea y Ucrania Oriental con el beneplácito de Rusia, no siendo bienvenida misiones de otras organizaciones internacionales por parte rusa, es decir, la utilidad de la OSCE es innegable para el entendimiento entre los Estados de Europa y en especial con los conflictos y contenciosos del este de Europa.

En definitiva, la UE debe contar con la OSCE para el entendimiento con Rusia, de ignorar o superponerse a las posiciones adoptadas por la OSCE se corre el riesgo de nuevas confrontaciones que en nada ayudan a la paz y la estabilidad del continente europeo en conjunto y en especial en el antiguo espacio soviético.

### **3.8.3. Rusia y los conflictos estancados**

La OSCE entre sus principales funciones es la de ser un instrumento de alerta temprana, gestión de crisis, prevención del conflicto y rehabilitación de zonas tras un conflicto. Sus éxitos no son en nada despreciables si hablamos de la rehabilitación de lugares tras un conflicto, labor que ha desarrollado con relativa discreción y que es uno de los elementos más importantes de la diplomacia preventiva.

Por otra parte, la OSCE está enfocada a los retos y desafíos que plantea Europa y Asia central específicamente, dentro del organigrama de la OSCE hay que destacar El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, El Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación, y la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos. Por otra parte, señalar la importancia de la OSCE como un foro de entendimiento para cincuenta y seis países de Europa, América del Norte y Asia. Desde 1999 no se ha celebrado cumbre alguna a nivel de jefes de Estado y de gobierno, esto coincide con el conflicto de Kosovo en 1998. No obstante, la OSCE estuvo presente con una misión de observadores de verificación de alto el fuego en Kosovo tras la retirada de las tropas serbias. En cualquier caso, las reuniones interestatales han sido presididas por ministros y viceministros desde 1999. Esto muestra una clara falta de interés por parte de los Estados en potenciar a la OSCE en sus capacidades, medios y recursos. Ello ha enquistado y estancado una solución estable a los conflictos en el antiguo espacio soviético, Transdníester, Abjasia-Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj, Georgia-Azerbaiyán y Ucrania del este (sin olvidar Chechenia). En este sentido son regiones que Rusia entiende como su esfera de influencia al ser territorios próximos a su frontera con población rusa en mayor o menor porcentaje respecto del total de la población.

El gran reto de la OSCE en la actualidad consiste en compatibilizar los intereses euroatlánticos y euroasiáticos con el objetivo de una menor conflictividad. Señalar que la OSCE desde que se institucionaliza en 1995 ha ido dando mayor prevalencia a los individuos frente a los intereses estatales en las zonas de conflicto, la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE ha supervisado numerosos procesos electorales y realizado labores de asesoramiento a los Estados surgidos tras la Guerra Fría que carecían de un funcionariado profesional en pro de su formación y transparencia. Por otra parte, la OSCE ha servido para el entendimiento entre los grandes países con intereses geoestratégicos, geoeconómicos y geopolíticos tal como es el caso de Reino Unido, Francia, Alemania, EE.UU. y Rusia, puesto que las declaraciones de la OSCE han ido en el sentido de defender la soberanía de los Estados más pequeños frente a las llamadas áreas de influencia, tanto las que están en expansión en los últimos años como es la ampliación de UE y OTAN hacia el Este como el repliegue de la influencia rusa tras la caída del Muro de Berlín. Tanto la

ampliación de la UE y especialmente de la OTAN han incentivado las suspicacias rusas y sentido como una amenaza a su seguridad estratégica. Por ejemplo, Moscú podría entender que haya tropas francesas e italianas para la pacificación del Líbano, pero difícilmente puede concebir su presencia en el Cáucaso meridional o en Moldavia. De ahí la importancia que debería revestir la cooperación en materia de seguridad entre Rusia y la UE por medio de la búsqueda de algún tipo de coordinación entre la PESD y la doctrina estratégica rusa, sobre todo cuando se acerca el momento de renovar el acuerdo de asociación con Rusia que debe dar lugar a cuatro espacios comunes de asociación, y entre ellos está el de seguridad.

En definitiva, la OSCE debe aspirar a ser el gran foro de diálogo y cooperación entre los países euroatlánticos y Rusia-CEI, en beneficio de la propia seguridad en el continente y la disminución de incertidumbres. Es decir, un auténtico foro complementario y de soporte de las iniciativas y asociaciones entre la UE, la OTAN y Rusia.

#### **3.8.4. Las misiones internacionales de la Unión Europea**

Resulta importante destacar las misiones de la UE, debido a su papel a nivel internacional. Existen dos tipos de operaciones en materia de gestión de una crisis relacionada ambas con el restablecimiento de la paz: las operaciones de rescate, búsqueda, evacuación, auxilio humanitario y mantenimiento de la paz, y la capacidad de ofrecer una respuesta militar en caso de necesidad. El ideario de las misiones europeas tiene su fundamento en el Tratado de Bruselas de 1948 cuando Reino Unido, Francia, y el BENELUX apuestan por una política de defensa común para Europa. Una idea consolidada con la Declaración de Petersberg de 1992 que estipula: que la UEO<sup>23</sup> está dispuesta a apoyar, en función de la situación concreta y de acuerdo con sus propios procedimientos, la aplicación eficaz de las medidas de prevención de conflictos y el control de las crisis, especialmente las actividades de mantenimiento de la paz.. Las

---

<sup>23</sup> UEO: Unión Europea Occidental

Misiones de Petersberg<sup>24</sup> se ven como las operaciones de naturaleza militar de la UE, realizando por los Estados miembros, fuera del espacio geográfico de la UE, con el fin de contribuir a la estabilidad política o al socorro humanitario en terceros países y regiones del mundo.

Antes de dar paso a las misiones internacionales de la UE, merece resaltar el papel del Consejo de Europa, una organización que cuenta con todos los países del continente europeo a excepción de Bielorrusia y Turquía. La organización interestatal tiene por objetivo fomentar la cooperación entre los Estados miembros, promoviendo el diálogo para evitar confrontaciones en ellos, al igual que propugna la UE. Los 47 Estados que la componen en la actualidad, apuestan por los valores democráticos y la defensa de los DD.HH., se han comprometido a acatar las sentencias de los dos organismos independientes que forman este Consejo: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Comisario de Derechos Humanos.

En primer lugar, señalar que la UE no cuenta con unas fuerzas militares permanentes, por lo que el empleo de fuerzas armadas está contemplado en la PCSD con las aportaciones de las fuerzas armadas de los Estados miembros. Para aprobarse cualquier acción de carácter externo a la UE, debe contar con el aval de la ONU y estar consensuada con el Consejo Europeo, y, si no hay acuerdo, éste se puede determinar bajo el sistema de votación de doble mayoría. Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de la ONU, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, son objetivos claramente definidos en el Apartado C del Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

La UE se abstiene de realizar misiones de acción exterior sin el mandato del CS de la ONU. En consecuencia, la UE, como sujeto jurídico, se apoya en la legalidad internacional a la hora de aprobar cualquier misión que se exceda de sus fronteras. Por

---

24 Misiones de Petersberg: En nombre de la ciudad alemana donde se idearon por primera vez en 1992 Las misiones militares europeas fuera de las fronteras. Son las bases de la PCSD europea .Con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflicto y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

otra parte, los países miembros de la UE lo son también de la ONU, por lo que tienen la obligatoriedad de cumplir con sus resoluciones. En lo respectivo al empleo de medidas coactivas, éstas pueden ser aplicadas directamente desde la ONU o mediante una resolución del Consejo de Seguridad, que puede delegar estas medidas a la organización regional, si ésta la considera competente y capacitada para realizar el cometido conforme a la legalidad internacional. El Artículo 53 de la Carta de ONU dice al respecto: *“El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este Artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del Artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados”*.

Por tanto, resulta interesante hacer referencia a algunas de las misiones que la UE ha desarrollado a lo largo de su existencia, siendo éstas análogas a las de la ONU. Como comentamos en otro apartado, las categorías que distingue la ONU para sus misiones son el establecimiento, la consolidación y el mantenimiento de la paz, sin olvidar las misiones de restablecimiento o imposición de la paz, que conllevan el empleo de fuerzas militares de manera directa, es decir, que cuentan con capacidades coactivas para lograr los objetivos.

Un ejemplo de misión para el establecimiento de la paz sería la acontecida en Georgia iniciada en 2008, que contó con las medidas necesarias para favorecer la confianza y el entendimiento entre las partes en confrontación, lo que derivó en acuerdos para no realizar acciones bélicas en el futuro. No obstante, los mecanismos de aprobación, implementación y ejecución no son iguales. La misión que sirve de ejemplo es la denominada Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM). El 12 agosto de 2008 el ejército de la Federación de Rusia expulsó a las fuerzas militares georgianas que habían entrado el 8 de agosto en el territorio, con el fin de imponer el control

directo del gobierno georgiano en Osetia del Sur. Ante el hecho de la intervención militar georgiana en estas regiones de mayoría rusa, desmilitarizadas por Eduard A. Shevardnadze<sup>25</sup> desde 1993 cuando era presidente del parlamento de Georgia, Rusia intervino militarmente para restablecer la seguridad de la población no georgiana, en virtud del Artículo 46 de la Constitución de la Federación Rusa que estipuló que “todos tienen derecho, de acuerdo con los tratados internacionales concluidos por la Federación de Rusia, a dirigirse a órganos interestatales para la protección de los derechos y libertades de la persona caso de haberse agotado todos los medios de protección jurídica interna”.

El 12 de agosto se reunió el presidente francés, Nicolas Sarkozy, con el primer ministro ruso, Dimitri Medvedev, para mediar entre las partes enfrentadas, y el 26 de ese mismo mes, Rusia reconoció como independientes las repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur, garantizándolas su seguridad e integridad territorial frente a cualquier nueva agresión. En septiembre de 2008 se firmó el acuerdo apoyado por la UE, que contó con seis puntos en los que instaba a la Federación Rusa y a Georgia a la renuncia del empleo de la fuerza entre las partes, la retirada de las fuerzas militares rusas y al establecimiento de un diálogo sobre el futuro de Osetia del Sur y Abjasia para una paz duradera. Para la verificación del cumplimiento de este acuerdo, el Consejo Europeo creó el 15 de septiembre de 2008 la Misión Europea de Supervisión (EUMM, por sus siglas en inglés), de carácter civil, con el objetivo, en un primer momento, de contribuir a la estabilidad a largo plazo en toda Georgia y la región colindante y, a corto plazo, estabilizar la situación disminuyendo el riesgo de reanudación de las hostilidades, en pleno cumplimiento del acuerdo de los seis puntos y las consiguientes medidas de aplicación, en estrecha coordinación con la ONU y la OSCE.

En la actualidad esta misión sigue vigente con carácter internacional, pues la OSCE y la ONU retiraron a sus observadores en 2009, quedando únicamente la de la

---

25 Eduard Amvrósiyevich Shevardnadze (1928-2014) fue un abogado de profesión que acabó siendo ministro de AA.EE. de la Unión Soviética, entre julio de 1985 y diciembre de 1990, y nuevamente entre noviembre y diciembre de 1991. Asimismo, fue presidente del Parlamento de Georgia entre 1992 a 1995. Posteriormente, fue Presidente de la República de Georgia entre 1995 y 2003.

UE. El rápido movimiento de mediación de la Presidencia del Consejo de la UE en aquellos días, posibilitó sin duda un rápido cese de las hostilidades y la llegada de la estabilidad a la región desde entonces. Lo que podemos extraer de esta misión es que, desde 2008 hasta la actualidad, ha logrado mantener la paz a través del seguimiento de las partes que firmaron el acuerdo en 2008.

Otro ejemplo de misiones de la UE de establecimiento de la paz son en los países africanos, desde cuya independencia en los años 50 y 60, los conflictos tanto internos como externos han sido una constante preocupación para la Comunidad Internacional. Una de estas misiones, relacionada con la consolidación de la paz, es la desplegada en la República Centro Africana y Chad, conocida como la Misión de la Unión Europea para Chad y República Centroafricana (EUFOR CHAD/RCA) y activa desde febrero de 2008, cuya labor evitó que cayeran nuevamente en conflicto mediante el refuerzo de las instituciones y, por tanto, de la capacidad estatal para la gestión de una crisis que amenazase la paz en esta región. En este caso, conllevó el empleo de fuerzas armadas para lograr su éxito, aunque las misiones genuinas de la ONU no solían llegar a tal extremo.

Existía previamente una misión, conocida como la Misión de las Naciones Unidas para Chad y República Centroafricana (MINURCAT), bajo las directrices de la ONU, que con el consentimiento del Consejo de Seguridad, que fue finalmente sustituida por esta otra de la UE. Durante dos años, estas dos misiones se superpusieron y cooperaron conjuntamente, con el fin de proporcionar la atención humanitaria que necesitaron las regiones colindantes a Sudán, en las que por aquel entonces se daba el proceso de independencia de Sudán del Sur. Asimismo, entre los años 2005 y 2010, el Chad se encontraba haciendo frente a grupos islámicos rebeldes en la franja central del país, en especial en la región central del este. Con el fin de proporcionar recursos para atender estas dos crisis, la UE desplegó en el Chad y la República Centroafricana una misión humanitaria y de entrenamiento de policías, militares y civiles.

Como todas las misiones de la UE en la que participan fuerzas militares, esta misión contó con el aval del Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la resolución



S/RES/1834 de 2008, de la que podemos destacar el siguiente extracto: *“Acogiendo con beneplácito el despliegue por la Unión Europea de su operación en el este del Chad y la República Centroafricana (EUFOR Chad/CAR), observando que la Unión Europea declaró la capacidad operacional inicial de la operación el 15 de marzo de 2008, y recordando que, por tanto, y de conformidad con la resolución 1778 (2007), el mandato de la EUFOR Chad/CAR estará en vigor hasta el 15 de marzo de 2009”*. Durante ese periodo, la misión realizó las labores formativas de los funcionarios estatales y proporcionó protección a los organismos de la ONU que operaban en estos países. Una vez estabilizada la región, se replegaron las fuerzas y medios de la UE y quedó MINURCAT como misión internacional en la región. En 2009 se impulsaron proyectos de reconstrucción de infraestructuras y se logró estabilizar la frontera con Sudán. Tenemos, pues, un ejemplo de una misión que no tuvo que prolongarse en el tiempo y aunque la región sigue sin ser totalmente estable, la mejoría y consolidación de la paz se logró en gran parte.

En cuanto al mantenimiento de la paz, la misión que nos puede servir de ejemplo es la conocida como ARTEMIS, llevada a cabo por la UE en la República Democrática del Congo, concretamente en Ituri y Bunia. El mantenimiento de la paz en este caso consistió en el despliegue de las fuerzas de paz en el terreno, incluyendo personal militar, policial y civil, con la autorización de la ONU y de todas las partes implicadas. Esta misión contó con una contribución de fuerzas armadas francesas relevante.

La República Democrática del Congo, incapaz de hacer frente a la inestabilidad y el conflicto existentes en el este del país, solicitó a la ONU que estabilizase la región fronteriza con Ruanda y Burundi. La Misión de las Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC) se estaba viendo superada por la situación y su personal se veía amenazado por las guerrillas, necesitando pues la protección de fuerzas militares capaces de disuadirlas de una manera efectiva. En consecuencia, la ONU autorizó la presencia de una fuerza militar multinacional que aseguró la región y limitó las acciones guerrilleras. Así, en mayo de 2003, el Consejo de Seguridad autorizó un despliegue de fuerzas militares, mediante la resolución S/RES/1484, en conformidad

con el Capítulo VII de la Carta de la ONU. No obstante, no fue hasta el 5 de junio cuando el Consejo Europeo autorizó el despliegue de fuerzas en las que, aunque estuvieron lideradas por Francia, participaron otros países de la UE y de otros continentes, como Sudáfrica, por ejemplo. De esta misión hay que señalar que es la primera vez que la UE trabaja en este sentido fuera del continente europeo de forma exitosa.

La UE desarrolla misiones a favor de la paz bajo el umbral de la ONU, con intención de velar por la paz y la seguridad internacional. Tiene un firme compromiso con las demás organizaciones, como la UA, de responder a las crisis y prevenir los conflictos armados, restableciendo, manteniendo o consolidando la paz, velando por el respeto de los acuerdos de paz y haciendo frente a las situaciones de emergencia y a los complejos retos que plantean los Estados fallidos o débiles. Para la UE la estabilidad del continente africano es fundamental para la seguridad de Europa. Por tanto, las misiones europeas, además del carácter político, tienen también un componente económico y comercial que garantizan los intereses del viejo continente. La misión ATLANTA contra la piratería en el Golfo de Adén y las aguas cercanas a la costa Somalí, es un buen ejemplo al respecto, pues redujo considerablemente el número de incursiones desde su despliegue en 2008, mediante la resolución S/RES/1838 del Consejo de Seguridad de la ONU. El Ministerio de Defensa español hace referencia a los resultados de la misma en los últimos años, destacando el siguiente extracto del Ministerio de Defensa Español<sup>26</sup>: “Atendiendo a las estadísticas, puede afirmarse que las distintas agrupaciones dedicadas a la lucha contra la piratería en el Índico y las costas de Somalia, entre las que destaca EUNAVFOR por ser la que más medios navales y aéreos despliega, han actuado de forma eficaz: el número de barcos secuestrados a lo largo de 2012 (7), es sensiblemente menor que el 2011 (24), 2010 (45) y 2009 (52). En los años 2013, 2014 y 2015 no se han registrado ataques. El año 2016 ha comenzado en la misma tónica, sin ningún registro hasta el momento. En vista de estos datos se puede extraer que este es un ejemplo de imposición de la paz llevado a cabo por la UE está resultando exitosa en la zona asignada de operaciones” (Mtrio. Defensa Español, 2017).

---

26 Fuente: Ministerio de defensa de España, Estado Mayor de la Defensa, Mando de Operaciones. <http://www.emad.mde.es/MOPS/060-Yibuti-ATALANTA/>

En definitiva, parte de las misiones de paz de la UE son de carácter civil y similar a la definición que proporciona al respecto la ONU. Sin embargo, algunas tienen un componente que supone el empleo de fuerzas con capacidades de combate, algo que no comparte la organización. Asimismo, es importante establecer la diferencia entre las misiones de la UE y las genuinas de la ONU, pues siempre que es necesario el empleo de fuerzas militares, éstas son llevadas a cabo por coaliciones ad hoc<sup>27</sup> o por organizaciones internacionales, como es el caso de la UE.

En conclusión, la UE es un actor de gran relevancia en cuanto a las acciones preventivas que necesita el mundo de hoy. La UE ejerce un claro liderazgo, principalmente a nivel comercial y en cooperación política y económica. Su papel resulta clave y determinante, a pesar que en su seno convive una amplia variedad de intereses que pueden ser convergentes o no según el caso, por lo tanto, a veces, la UE no aparece ante la opinión pública internacional con una posición única y sólida, por falta de voluntad política consistente. Destacar que el propio proceso de integración europea supone un gran proyecto de largo plazo y con atención preferente a sus causas estructurales y fuente de materialización de su política preventiva de cara al exterior. La UE dispone de unas capacidades, recursos y potencialidades adecuados para ejercer un papel destacado en la prevención de conflicto con mirada al desarrollo económico al nivel global. Solana<sup>28</sup> sostiene que *“la UE debe ser capaz de compartir la responsabilidad de lograr la seguridad mundial y de construir un mundo mejor. Ningún país puede abordar en solitario los complejos problemas del mundo de hoy. Debido al impacto negativo de lo ocurrido en Irak, los actores europeos insisten en la idea de una cultura estratégica que impulse una intervención temprana, rápida y, cuando sea necesario, robusta, fuera de las fronteras comunitarias. Por ello, apuestan por una diplomacia preventiva mediante políticas económicas, comerciales, medioambientales o de ayuda humanitaria para afrontar las raíces de los problemas y no sólo los síntomas.*

---

<sup>27</sup> Un ejemplo es la UNMIT, en la que las fuerzas armadas australianas jugaron un importante papel en la protección del personal de la ONU en Timor del Este.

<sup>28</sup> Francisco Javier Solana de Madariaga es un político español que, del año 1999 al 2009, ocupó el cargo de Alto Representante de Política Exterior y Seguridad común de la Unión Europea.

*Un ejemplo de esa diplomacia preventiva de los europeos está en el compromiso de Irán de colaborar con la Agencia Internacional de Energía Atómica” (El País, 2003).*

En definitiva el bagaje histórico y cultural de Europa, así como la situación económica y financiera, tecnológica y política, sus relaciones comerciales y diplomáticas, como primer donante de ayuda internacional, y su potencialidad en medios militares avalan esta posición privilegiada en materia de prevención de conflictos según varios autores. Poul Nielson<sup>29</sup> afirma en una sesión sobre la prevención de conflicto que la de la capacidad de la UE de prevenir conflictos se basa en sus instrumentos de desarrollo, de hecho han considerado la cooperación al desarrollo y la PEV como la contribución más importante que Europa puede hacer para prevenir los conflictos en países de desarrollo. Al respecto de fomentar la paz con misiones exteriores mediante el desarrollo socioeconómico, institucional y democrático, Macedonia es un claro ejemplo del éxito del enfoque, de la paz mediante la economía.

### **3.9. El regionalismo económico en el continente europeo**

En el caso del continente europeo encontramos un regionalismo más desarrollado que en el resto de continentes, donde se da la primera organización política y económica, a carater supranacional que es la UE. Dentro de Europa encontramos diferentes regímenes y organizaciones políticas, económicas y militares, relevantes en materia de seguridad, paz y desarrollo. El papel de la OCDE (37 Estados miembros) es destacable respecto a la cooperación de políticas de integración económica alcanzando altos niveles de desarrollo, lo que ha contribuido a la estabilidad y la paz en Europa, especialmente en los Balcanes y las antiguas repúblicas de la URSS (Ucrania, Georgia, Moldavia, Bielorrusia entre otras). Paralela a la OCDE se encuentra la OSCE (57 Estados miembros) en la que participa Rusia y una veintena más de Estados, a diferencia de la OCDE. La OSCE tiene un ámbito euroasiático, sin embargo, el foco de actuación ha sido similar en ambas organizaciones respecto a los conflictos de los

---

<sup>29</sup> Político danés, en septiembre 1999 ha sido Comisionario Europeo para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

Balcanes en los años noventa y las tensiones, controversias y conflictos en el antiguo espacio de dominio de la URSS. En Europa encontramos tanto países de rentas altas como Estados de rentas medias o bajas; estas diferencias en un continente que por extensión es reducido frente a los demás, suponen hacer frontera frente a los retos del desarrollo de manera ineludible.

Conviene hacer una mención especial al enfoque y prioridades del desarrollo en el continente europeo, donde la mayoría de los países tienen ingresos altos y son desarrollados. Sin embargo, el Este de Europa, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, se encontró en una situación de quiebra económica frente a los Estados occidentales. Desde entonces, durante estos casi 30 años los progresos de los antiguos países del Telón de Acero han sido notables en cuanto a los niveles de renta de su población y niveles de vida, aunque este crecimiento ha sido dispar entre ellos. La guerra de Los Balcanes en los 90, además, sumieron en la pobreza a gran parte de su población.

Por otra parte, si comparamos los Estados del Este de mayor ingreso per cápita con los de menor ingreso, las diferencias son también notables. Por ejemplo, conforme a los datos publicados por el BM, en 2010 las rentas per cápita en poder paritario adquisitivo eran, en dólares: Albania 8.592, Bosnia Herzegovina 8.690, Bulgaria 13.931 y Polonia 19.885. En cambio, la media en la UE fue de 31.745 dólares ese mismo año. Estas cifras se pueden asociar al grado de desarrollo de cada país, por lo que cabe plantearse cómo en Europa se aborda el desarrollo de las regiones y países menos favorecidos.

En Europa hay dos bloques claramente definidos en cuanto a los mecanismos de cooperación: los Estados miembros de la UE y los que no lo son. La UE cuenta con políticas y programas de desarrollo sectorial bien definidos, fruto de numerosas negociaciones y debates entre sus miembros a lo largo de décadas. Los Fondos de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) son las dos vías de financiación al desarrollo europeo; el primero pretende la mejora de infraestructuras y el segundo el desarrollo económico de las regiones con una renta per cápita inferior a la media en la UE. Asimismo, podemos destacar de FEDER que financia proyectos en

países que no forman parte de la UE, con el fin de que, en caso de integrarles en un futuro, estos ya se encuentren provistos de inversiones para el desarrollo, lo que supone estratégicamente un mecanismo de presencia de la UE.

En el sector agrícola, la UE cuenta con la Política Agraria Común (PAC), orientada al campo de los Estados del sur principalmente, aquéllos en los que su sector primario es relevante en cuanto a la producción, como es el caso de Francia, Italia y España, aunque de ella se benefician otros países.

Enfocándonos en los Estados que no pertenecen a la UE (Rusia, Bielorrusia, Moldavia, Noruega y algunos Estados Balcánicos), aquéllos que además no cuentan con políticas comunes al desarrollo, aunque reciben financiación por parte del FEDER y del Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>30</sup>, hay que plantearse con qué herramientas cuentan. A nivel institucional, se encuentra la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), pero esta organización interestatal no cuenta con grandes presupuestos al desarrollo y, más bien, favorece el debate y el entendimiento entre los países participantes en ella.

Además de las políticas e instituciones de la UE, en Europa existen acuerdos económicos para favorecer el comercio y el desarrollo del mercado interno. En su día habría que hablar de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA, por sus siglas en inglés)<sup>31</sup>, ya superado por la ampliación de la UE, lo que supone la aparición del Acuerdo Centroeuropeo de Libre Cambio (CEFTA, por sus siglas en inglés)<sup>32</sup>, la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC, por sus siglas en inglés)<sup>33</sup> y la Comunidad Económica Eurasiática (CEEa, por sus siglas en inglés)<sup>34</sup>. De estos

---

30 El Banco Europeo de Inversiones fue fundado en virtud al Tratado de Roma de 1957, con sede en Luxemburgo, y con el fin de dar línea de crédito a proyectos que logren alcanzar los objetivos de la UE, tanto a nivel interno como externo a sus fronteras.

31 Los Estados de pleno derecho de la EFTA son Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

32 Los Estados de pleno derecho de la CEFTA son Macedonia, Bosnia Herzegovina, Moldavia, Serbia, Montenegro, Albania y Kosovo.

33 Los Estados de pleno derecho de la BSEC son Albania, Armenia, Azerbaiján, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania.

34 Los Estados miembros de pleno derecho de la CEEa son Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Tayikistán y Kirguistán.

acuerdos se concluye que la UE no es la única área de comercio libre armonizada en el continente y, no obstante, se observa una nutrida red de interdependencias comerciales y económicas que fomentan el intercambio derivado en los intereses compartidos, gracias a los cuales la estabilidad regional se antoja de interés para todos los Estados europeos. Por ello, podemos afirmar que estos acuerdos suponen un elemento de estabilidad que dificulta el surgimiento de la conflictividad regional, así como aportan desarrollo económico.

En resumen, la prevención de conflictos aparece como un objetivo explícito en la agenda política de la UE desde esta última década. La Unión viene desarrollando un marco conjunto para su política de prevención de conflictos y de consolidación de la paz desde 1995, valorando la diplomacia preventiva como solución idónea para resolver los conflictos y mantener la paz, especialmente en África y Europa. Desde abril 2000, la UE ha reorientado su política de cooperación al desarrollo hacia conflictos dentro de Europa y vuelve a centrarse en aspectos puramente económicos al desarrollo, priorizando el libre comercio y la inversión directa exterior, un enfoque que recupera una parte fundamental del espíritu de la UE en materia de prevención de conflictos. La UE también apuesta por las causas estructurales de los conflictos, el acuerdo de Cotonou con los países ACP. En uno de los artículos de dicho acuerdo recoge expresamente el compromiso de la Unión de abordar las causas estructurales de los conflictos, fortalecer la legitimidad democrática y eficiencia de los gobiernos, equilibrar las oportunidades económicas, políticas, sociales, y culturales entre todos los segmentos de la población. Así como, establecer mecanismos efectivos para la mediación, la negociación y reconciliación pacífica entre los distintos grupos de interés y apoyar la gestión regional de los escasos recursos naturales. También recoge que en caso de conflictos violentos, las partes firmantes adoptaran medidas adecuadas para prevenir la intensificación de la violencia conforme a los términos de la diplomacia preventiva de Boutros Boutros-Ghali.

### 3.10. Resumen

En síntesis, respecto al regionalismo, en el mundo actual tiene un grado de desarrollo claramente diferenciado entre unos lugares y otros. Encontramos el caso de Europa, el mayor grado de desarrollo regional con una organización de carácter supranacional en algunos ámbitos, tal como la UE. El regionalismo europeo esta marcado por otras instituciones como el Consejo de Europa, la OSCE, sin olvidar la OCDE, organización que cuenta con la presencia de países tanto de Europa y América del Norte), etc. A su vez el continente americano tiene una larga experiencia de regionalismo mediante la OEA creada en 1948, sin olvidar el regionalismo económico del MERCOSUR, NAFTA y demás acuerdos y tratados al respecto. El continente africano es donde el regionalismo ha tenido un bajo grado de desarrollo hasta hace pocos años, si bien África lleva estas últimas décadas desarrollando el regionalismo político mediante la UA y sus organizaciones subregionales, así como de carácter también económico y financiero. No obstante, estas últimas no tienen la incidencia en África a diferencia de las OI de carácter político. En el caso de Asia el es el continente con un menor grado de regionalismo, no existe una organización equivalente a la UA, OEA, OCDE o UE. Hay que señalar que si existe un subregionalismo mediante la OCS (Organización de Cooperación de Shanghái), ASEAN o el foro de la APEC, que es un foro entre el continente Americano y Asia. Desde el enfoque del institucionalismo liberal, estas asociaciones desempeñan un papel decisivo en materias de prevención de conflicto y el mantenimiento de la paz. Los acuerdos y tratados de cooperación, tanto comerciales como económicos y políticos, constituyen el cimiento de los mecanismos de cooperación que unen los Estados en un interés común para el mantenimiento de la paz y el desarrollo conjunto. La creación de regímenes internacionales tiende a fomentar las vías de negociación pacíficas frente a medidas de fuerza en los estados de una región.

No obstante, en ocasiones, estos mismos mecanismos de cooperación pueden suponer focos de conflictos potenciales, pues es inevitable que *“la interdependencia dentro de la economía política mundial genera conflictos. Las personas dañadas por cambios inesperados procedentes del exterior, tales como los incrementos de precios petroleros o los incrementos bancarios en el caso del dinero, piden ayuda a sus*



*gobiernos. También los trabajadores que sufren desempleo a causa de la competencia más eficiente o de la producción extranjera más barata”* (Keohane, 1984). Sin embargo, en conjunto, el balance de estos mecanismos supone que los regímenes internacionales se conviertan en foros de comunicación para la resolución de los conflictos potenciales y existentes. Cabe hacer una mención especial al Oriente Medio, por la incertidumbre en la que vive la región constantemente y la ausencia de procesos de integración económicos conjuntos en la región (si subregionales, recordar el Consejo de Cooperación del Golfo), lo que resulta difícil a la hora de establecer una valoración comparativa con el resto de regiones.

En definitiva, las regiones con mayor integración económica y comercial (las dos Américas, Asia y Europa) son las regiones con menor conflictividad entre países, mientras que África, que hasta hace pocos años no se ha potenciado el regionalismo y que no contaba con estructuras de integración políticas y económicas tan desarrolladas, es la región que destaca por un número mayor de conflictos junto con Oriente Medio. En consecuencia, y en referencia a la pregunta ¿Cómo se puede fomentar un clima de paz que favorezca el desarrollo socioeconómico? Se puede observar la tendencia de que un mayor grado de regionalismo induce una menor conflictividad, así como establece mecanismos de cooperación y redes que favorecen el desarrollo socioeconómico.

## **Capítulo IV**

***Los actores de la diplomacia preventiva:***

***Estados y actores no estatales***

#### 4.1. Los Estados y los actores no estatales

Hasta ahora hemos analizado el papel tanto de las Organizaciones universal como regionales en la diplomacia preventiva. Situar en que plano están operando los actores que componen e influyen en ellas es fundamental para comprender sus dinámicas y acciones. En este capítulo cabe en primer lugar analizar la figura del Estado como actor principal de la Sociedad Internacional y su papel en el abanico de acción de la diplomacia preventiva. Y en segundo lugar los actores no estatales, así como la figura del tercer actor en el campo de la diplomacia preventiva. En consecuencia el capítulo se ve como un aporte sustancial para ayudar a entender el comportamiento de estos actores fundamentales para la existencia de la diplomacia preventiva. A su vez, dicho capítulo nos ayuda a analizar como incentivan y condicionan los Estados la diplomacia preventiva y determinan en buena medida su efectividad.

Los Estados son los actores más relevantes en materia de diplomacia preventiva, son por excelencia los actores claves en la Sociedad Internacional, desde el Tratado de Westfalia hasta la actualidad gozan de mucho peso y las RRII constituyen el fundamento de la relación entre ellos. A pesar de los cambios en el sistema internacional, la formación de bloques económicos, las alianzas, etc., los Estados siguen siendo un actor importante de la Comunidad Internacional, ya que a través de ellos se realizan las actividades internacionales. Resaltar que los Estado actúan primero en la escena internacional en función de sus intereses. *“Los objetivos establecidos en la política exterior se logran de acuerdo a los instrumentos diplomáticos utilizados y disponibles. La utilización de instrumentos diplomáticos utilizados para alcanzar los objetivos de la política exterior dependen del perfil del estado y de las condiciones políticas, económicas y militares que se encuentra frente a los demás integrantes del sistema internacional.”* (Vásquez, González, 2015).

En primer lugar, señalar que tenemos a las partes en conflicto, las cuales pueden ir desde dos partes enfrentadas hasta una multitud de ellas, debido a la gran variedad de causas para que surja una controversia o un conflicto. Los actores

enfrentados directamente pueden ser de categorías muy diferentes por ejemplo, pensemos en una controversia por la disputa entre pescadores de dos Estados por unos caladeros de pesca, y contrapóngase con una disputa territorial entre dos grupos armados por una causa étnico-religiosa, los actores no tienen simetría o semejanza. El grupo de pescadores no está armado y sometido al Derecho del Mar y de sus respectivos Estados, no siendo actores armados, en que de tener ambos Estados voluntad y canales abierto de negociación, pueden dar solución a dicha controversia de manera absolutamente pacífica. Por contra, los grupos armados pueden tener la capacidad de imponer su autoridad por medio del empleo de la violencia, desplazando llegado el caso al Estado, tal como es el caso en zonas de Afganistán o Somalia. Situaciones que se producen en Estados frágiles y prácticamente carentes de medios. En todo caso cabe plantear y analizar el papel del Estado frente al conflicto y su capacidad de desarrollar mecanismos para evitarlo. Daillier subraya que *“la responsabilité internationale des Etats apparait comme le mécanisme régulateur essentiel et nécessaire de leurs rapports mutuels”* (Daillier, al, 2009).

Varias teorías han definido la figura del Estado, nacen mediante el tratado de Westfalia, al final de la guerra de los Treinta Años 1648, en lo cual se acaba con el antiguo orden feudal y se da paso a organizaciones territoriales definidas en torno a un gobierno que reconoce sus límites espaciales y, de poder. *“La aparición del estado en su forma actual es relativamente reciente. En términos internacionales -creación de un sistema de estados- el Tratado de Westfalia (1648) supone el punto de partida de un nuevo mundo, en el que la anterior multiplicación de autoridades y de lealtades (príncipes, emperador, Papa) da paso al monopolio de la autoridad política sobre un territorio determinado. El principio central del Tratado de Westfalia era simple -el monarca impondrá su religión en su territorio- pero a la vez novedoso: el monarca sería soberano en su territorio. Desaparecía, de esta manera, la posibilidad de una autoridad externa o superior a la del monarca (emperador, Papa). Mientras en Europa se imponía el sistema de estados, en otras zonas del mundo como en India, en China o entre los árabes o los mongoles, persistía el sistema imperial”* (Barbé, 1993).

Relevante es el realismo clásico anteriormente mencionado para el análisis del comportamiento del Estado, en la actualidad los autores de percepción más realista en sus términos han adoptado criterios y axiomas de otras corrientes a lo largo del siglo XX, si bien el realismo y el neorrealismo aportaban un enfoque del sistema internacional durante la Guerra Fría sobre las dos grandes potencias; tras la Guerra Fría entran en la Sociedad Internacional otros Estados y actores de carácter no estatal, en consecuencia el neorrealismo no logra ponderar el papel de nuevos actores no estatales que otros enfoques sí que aprecian *“Finally, in a bold neorealist analysis of European politics after the Cold War, John Mearsheimer invokes the importance of social factors. Mearsheimer makes a case for a carefully managed process of nuclear proliferation to help stabilize an emerging war-prone, multipolar European system no longer held in check by the Soviet threat from the East and, possibly, the American night-watchman state from the West. Nuclear powers can reduce the dangers of proliferation by helping to “socialize emerging nuclear societies to understand the nature of the forces they are acquiring. Proliferation managed in this manner can help bolster peace.” Similarly, Kenneth Waltz has conceded in one of his more recent writings that “systems populated by units of different sorts in some ways perform differently, even though they share the same organizing principle. More needs to be said about the status and role of units in neorealist theory”* (Katzenstein, 1996: 8). Es decir, la percepción social de las amenazas es un elemento de presión para cualquier Estado que aspire en la actualidad a poseer este tipo de armamento. Katzenstein adopta un enfoque constructivista en donde el Estado como actor no es ya un actor monolítico, sino un actor sujeto a los condicionantes e ideas de los individuos que lo forman y espacio de ejercicio de su soberanía. El enfoque constructivista ha resultado una herramienta útil para explicar las acciones de nuevos actores surgidos en las últimas décadas. Esto se debe a que otros enfoques inciden en el interés material del actor, mientras que el constructivismo ahonda en los intereses inmateriales, por ejemplo, la identidad colectiva y como ésta es determinante en la evolución de los acontecimientos a corto y largo plazo, además de explicar acciones humanas que no tienen motivación material.

Entender y poder analizar las acciones y motivaciones de los actores no estatales han sido corrientes como el constructivismo desde el enfoque sociológico. No

obstante, el enfoque económico en el plano teórico de los actores no se puede desdeñar, hay empresas que gozan de ingresos y presupuestos mayores que algunos Estados, en consecuencia los intereses corporativos de actores no estatales tienen influencia y efecto en los acontecimientos. La corriente neoliberal con un enfoque material y también legal, contempla a este elenco de importantes e influyentes actores que sin ser estatales tienen una capacidad de influencia nada desdeñable en ocasiones. Por otra parte el creciente comercio internacional y sobre todo el crecimiento del comercio regional (en Europa y Asia principalmente) en las últimas décadas ha sido acompañado de la adopción de una normativización tendente a favorecer dicho comercio o una desnormativización de reglas obstructivas “*Na falta de normas igualmente obrigatórias em outros campos, como direitos humanos, condições de trabalho, saúde e proteção ao meio ambiente, a OMC confere supremacia ao comércio internacional em relação a outros objetivos globais*” (Soros, 2002: 73), y como explica el autor se han dejado en la agenda global y en ciertas regiones en especial otros retos y desafíos en un segundo plano en las últimas décadas. En este aspecto, el neoliberalismo explica de manera racional como operan los intereses materiales afectando a la regulación y políticas tanto a nivel nacional como internacional.

El hecho de reconocer que el Estado aún como es una unidad crucial del orden internacional ya no es el único actor estratégico, es decir los postulados de las corrientes transnacionalista (neoliberalismo, institucionalista, Escuela inglesa, etc.) se han impuesto por los acontecimientos de las últimas décadas donde los Estados se ven condicionados por las acciones de actores no estatales. Un ejemplo podría ser el impacto en la percepción de seguridad fruto de acciones terroristas. El hecho de que haya una percepción colectiva a los peligros y desafíos existentes conlleva la demanda colectiva al Estado para su resolución. Ante retos comunes los Estados se coaligan en regímenes internacionales o incluso en OI para afrontar los retos que a todos ellos les afectan en mayor o menor grado, como puede ser el crimen organizado o la proliferación. Por ello, por la existencia de regímenes internacionales y por la interacción entre diferentes tipos de actores se puede hablar en los términos que Henry Bull define su concepto de Sociedad Internacional, en el cual el Estado es el gran gestor de los desafíos internacionales “*En la tercera parte se ha argumentado que, si bien, en principio,*

*existen varias alternativas al sistema de estados, no resulta nada evidente que el sistema de estados este en declive, ni que sea disfuncional para alcanzar los objetivos humanos”* (Bull, 2005: 378). Al igual que Grocio, Bull observa en el comercio, en el conjunto de los intercambios, también sociales, culturales etc., la justificación de la existencia del concepto de Sociedad Internacional, todos estos intercambios condicionados por las políticas de los Estados.

Para dimensionar el papel del Estado en la política internacional un actor privilegiado por capacidades y medios es EE.UU., Kissinger dice así *“Los Estados Unidos, al lanzarse por tercera vez en este siglo a crear un nuevo orden mundial, tienen encomendada como principal tarea lograr un equilibrio entre dos tentaciones inherentes a su excepcionalismo: la idea de que deben remediar cualquier mal y curar toda dislocación, y el instinto latente que los impulsa a replegarse en sí mismos. Una participación indiscriminada en todos los conflictos étnicos y guerras civiles del mundo posterior a la Guerra Fría agotaría a los Estados Unidos si se lanzaran a esta tarea como cruzados”* (Kissinger, 1994: 896-7), de esta opinión de Kissinger podemos extraer que ni siquiera el Estado con mayores medios puede afrontar en soledad el conjunto mundial de los desafíos, que se debe en consecuencia establecer cooperación mediante el multilateralismo. Multilateralismo que está desarrollado y reglado mediante un conjunto de regímenes internacionales. En consecuencia en prevención de conflictos si extraemos del parecer de Kissinger tan si quiera una potencia como EE.UU. puede permitirse caminar en solitario largo tiempo, por ello, las políticas de prevención de conflictos conllevan de la cooperación interestatal en un ámbito acordado por los mismos y que sea compatible y permita ejercer su labor a otros actores que afrontan los mismos retos.

Sin embargo, Barbé subraya que autores como Russett y Starr, consideran que la aparición de nuevos actores está caracterizada por la crisis del Estado, asociada al desafío que supone para los gobiernos nacionales como otro tipo de actores. Así, el desarrollo de las organizaciones internacionales o la globalización de la economía, acompañada del reforzamiento de las firmas multinacionales. Al mismo tiempo recalcan que el papel del estado como actor internacional se ve desafiado por su propia

proliferación, que supone la utilización de un mismo concepto para hablar de realidades absolutamente diferentes. Se consideran que, dada la diferencia existente entre los Estados en términos de recursos, capacidades, posibilidades y capacidad para explotar y escoger entre todas esas posibilidades, es inapropiado llamar a todas esas unidades estados (Barbé, 1993).

Dentro de las corrientes que empleamos para explicar cómo los cambios operados en las últimas décadas han influido, a nivel internacional y en lo que respecta a las políticas preventivas, hay que tener en cuenta las obligaciones legales de los actores. Estos actores, independientemente que sean Estados o no e independientemente de las características propias de cada uno, están en la mayoría de los casos sometidos a un conjunto de normas y obligaciones internacionales. Las ONGs, los Estados, los movimientos políticos, los religiosos, las corporaciones empresariales etc., todos están sometidos a un ordenamiento jurídico preestablecido. En este sentido, hay que observar el enfoque institucionalista nuevamente para entender cómo operan teóricamente los regímenes internacionales, que pueden ser de carácter político, comercial, de seguridad, etc. Evidentemente existe enfoque como el constructivismo que resulta mejor para explicar la motivación de su existencia, acciones e intereses, por ejemplo, en el caso de la aceptación social del crimen organizado, grupos terroristas, etc. Sin embargo, señalar que la mayoría de actores existentes están sujetos a normas, generando confianza y predictibilidad en las iniciativas de unos y otros actores, rebajando el grado de incertidumbre entre los mismos, esto se debe a que existe y funciona la arquitectura normativa internacional y la interna en una mayoría de Estados.

Al mismo tiempo, hay que resaltar los intereses de los Estados determinan su comportamiento en el conflicto ya sea parte implicada directa, o indirectamente. Esta diferencia, la implicación directa o indirecta es relevante. Una implicación indirecta, por ejemplo, en el caso de una controversia pesquera los instrumentos empleados son diferentes a si debe dar repuesta a acciones violentas en su contra, lo que entendemos como implicación directa del papel del Estado. Las diferencias entre unos desafíos y otros implican un uso diferente de las capacidades estatales o de las estructuras materiales. Por esto, debemos ser conscientes de la importancia de este actor que esta



presente en casi todo tipo de controversias o conflictos. Su comportamiento es fundamental para la evolución en el tiempo de casi cualquier conflicto o controversia ya, que la acción preventiva sigue siendo una responsabilidad exclusiva de los Estados, y por ello siguen siendo ellos quienes tienen la mayor capacidad para actuar y al mismo tiempo quienes tienen la mayor responsabilidad de hacerlo. Los Estados pueden actuar de manera unilateral o de manera coordinada dentro un régimen internacional y también pueden trabajar a través de organizaciones internacionales o regionales nacidas de la voluntad propia de ellos mismos. (Comisión Carnegie, 1997).

Mediante tratados y acuerdos, los Estados han definido las normas y el comportamiento para garantizar la estabilidad mundial a pesar de las constantes amenazas a la paz. El proceso de globalización y los nuevos enfoques de las RR.II. han hecho que el Estado se convierta en un ente cambiante tanto internamente como hacia un exterior, siendo cada vez más dinámico y con el deber de tener un mayor contacto con el resto de los Estados y actores involucrados. Estos cambios por parte de los Estados tienen como fin poder proponer y participar en el diseño de acciones a nivel mundial, así como la creación de normas que rijan la nueva realidad económica, cultural y política en estos mismos Estados, con el objetivo primordial de poder homogeneizar y armonizar criterios. Los fenómenos políticos, económicos y sociales que hemos vivido a finales del siglo XX y principios del XXI han ocasionado nuevas formas de interacción. Que al mismo tiempo van generando formas innovadoras. El desarrollo del comercio internacional a todos los niveles del Estado es un ejemplo de los cambios, imponiendo relaciones comerciales que a su vez van de la mano del respeto de los derechos fundamentales de los seres humanos (Política comercial de la UE) en ciertos casos.

El hecho de que la diplomacia preventiva, mediante mecanismos e instrumentos globales, requiera una plena interacción entre los actores y en particular entre los Estados, viene a consolidar el enfoque que le convierte en el actor central de la Sociedad Internacional contemporánea. El régimen internacional requiere y se da cuando hay una cierta interdependencia entre los actores y cuando se busca hacer frente a las amenazas y desafíos del nuevo siglo. De ellos se derivan las modalidades básicas a partir de las cuales se desarrollan las relaciones exteriores de los Estados: de una parte,

la diplomacia bilateral, entre dos sujetos de DIP, que es la más antigua y que conoce asimismo el mecanismo de la diplomacia ad hoc; de otro lado, la diplomacia multilateral, de signo institucional y que se lleva a cabo en el seno de los órganos plenarios de organizaciones internacionales y conferencias internacionales, este tipo de diplomacia constituye una manifestación habitual de las relaciones internacionales durante el presente siglo, y busca crear estrategias globales para la solución de problemas que conciernen a todos los Estados.

Por otra parte, encontramos a los actores no estatales que están siempre implicados directamente o no en las controversias y los conflictos. Son definidos en varias categorías, tanto como representantes de los Estados o como actores independientes. La propia sociedad civil se da una multitud de relaciones de carácter social, político, económico, etc. Estas relaciones se ven afectadas por las causas de un conflicto o una controversia en mayor o menor medida. Por ello, los actores no estatales, que pueden ser de congregaciones religiosas a sindicatos, partidos políticos, agrupaciones cívicas, empresariales, medios de comunicación etc., adoptan una posición determinada, imprimiendo unas características particulares. Por ello, cuando cabe analizar el papel de los actores para comprender las causas de un conflicto hay que analizar a más actores que el Estado, las instituciones internacionales o las partes directamente enfrentadas. Entorno a un conflicto hay una compleja red de actores implicados con intereses específicos, tener un enfoque integral de la mayor parte de los componentes implicados en mayor o menor grado en un conflicto nos aproxima a no sólo una mejor comprensión del mismo, sino también a soluciones de mayor alcance.

#### **4.2. Los Estados y las Instituciones Internacionales**

Señalar la importancia de las instituciones internacionales, tanto de carácter político como económica y comercial que conforman el actual régimen internacional. De esta interdependencia entre Estados y Organizaciones derivan las teorías de los regímenes internacionales que los académicos como Krasner, Keohane entre otros entienden como: “(‘*beliefs of fact, causation, and rectitude*’) and norms (*‘standards*

*of behavior defined in terms of rights and obligation''*) as well as rules and decision-making procedures. Otherwise, international regimes would be difficult to distinguish from any regular patterns of action in world politics that create common expectations about behavior: even hostile patterns of interactions could be seen as embodying regimes if the observer could infer implied rules and decision-making procedures from behavior" (Krasner, 1983). Al hablar de un mundo crecientemente internacionalizado también lo es en el plano institucional. La institución internacional descrita y analizada profusamente más relevante es la ONU., hay que destacar que la tendencia de ella en la gestión de conflictos se inclina habitualmente hacia una solución regional previamente a implicarse. Por ello, ONU no se implica como actor en un conflicto a menos que el nivel regional lo solicite o el Consejo de Seguridad considere que debe implicarse. Otro aspecto importante, es su limitación en el marco del Derecho Internacional Público, su Carta fundacional propugna la no injerencia en asuntos internos. Por ello, cuando los conflictos son internos y no interestatales, en consecuencia la ONU ha de justificar en base a los demás artículos la toma de iniciativas que supongan la intervención en conflictos intraestatales y requieren del no ejercicio de veto por parte de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Reiterar también que las OR están en la primera línea de la diplomacia preventiva. Destacar que los Estados y los actores no estatales tienen un conocimiento más cercano de las causas del conflicto, por lo que tienen mejor información para adoptar iniciativas. Los actores enfrentados debemos suponer tienen mejor acceso a los canales de comunicación con la organización regional por la proximidad espacial, siempre que sean miembros de la OR. Es decir, tienen posibilidades de hacer llegar sus mensajes de manera más rápida y clara. A su vez, también tendrán mayor conocimiento de los mecanismos e instrumentos regionales de negociación. Este conjunto de hechos hace que la incertidumbre sea menor para los actores en conflicto. Ello posibilita una solución específica a los condicionantes regionales particulares en muchos casos, sin necesidad de una implicación directa de la ONU.

Para una arquitectura internacional que fomente la paz y la estabilidad los Estados y las organizaciones internacionales juegan un papel fundamental frente a las

incertidumbres entre las partes en controversia o con vistas a una posible conflictividad sean lo menores posibles. En este sentido, la arquitectura jurídica internacional y sus instrumentos, esto es: declaraciones, tratados y tribunales internacionales juegan un papel clave en la reducción de la incertidumbre para las partes en controversia o conflicto. Gracias a la estructura jurídica internacional existe una superestructura política internacional concurrida por todos los Estados del mundo. Por otra parte, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad se ha ido desarrollando esta estructura jurídica que no ha hecho más que implementarse en todos los sentidos, por ejemplo, regulando la tenencia y empleo de armamentos, el TNP y acuerdos bilaterales EE.UU.-URRS (luego Federación Rusa) es un ejemplo en este sentido, o la Convención de Ottawa de 1997 para la erradicación del empleo de minas antipersonales, firmada y ratificada por un buen número de Estados actualmente. Los tribunales internacionales que trataremos en el capítulo siguiente, TIJ o la CIJ juegan un papel clave a la hora de disuadir a los actores de tomar ciertas iniciativas que atenten contra la legislación internacional, es difícil afirmar en qué grado han disuadido a los actores armados el empleo de ciertos medios, puesto que sólo tenemos constancia de los lugares y hechos donde la legislación internacional se ha violentado. No obstante, no plantear este punto de vista sería ignorar la proyección de la arquitectura jurídica internacional en los conflictos.

Otros actores que fomentan sin lugar a dudas la paz son aquellos dedicados al desarrollo económico, las organizaciones y acuerdos económicos internacionales e interregionales fomentan relaciones de interdependencia que generan el interés compartido, provocando en consecuencia pérdidas a las partes en caso de que un conflicto afecte a estas relaciones de interdependencia económica. Evidentemente, las interrelaciones económicas para fomentar la paz deben fomentar desarrollo para todas las partes implicadas, pesar que el comercio favorece la paz en situación donde se den asimetrías importantes entre las partes, y puede producir el efecto contrario. Pensemos en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), tratado que entra en vigor en 1952, que contribuyó a una interdependencia económica y a la creación de una comunidad de interés entre dos actores tradicionalmente enfrentados tal como Francia y Alemania. Por contra, podemos pensar en ejemplos opuestos en la actual globalización

económica, la queja de los países en vías de desarrollo en materia agrícola frente a las economías desarrolladas que tienen capacidad para realizar políticas agrícolas potentes que los Estados en desarrollo no tienen capacidad de hacer. Generando así una simetría entre unos agricultores y otros, la PAC de la UE o la política agraria en EE.UU. subvencionan su sector agrícola, y a su vez aspiran a situarlos en el mercado internacional evitando aranceles, tasas y tarifas para los mismos. Al ser bloques económicos fuertes influyen en la reducción del proteccionismo agrícola en economías menos potentes, no pudiendo competir unos y otros agricultores en igualdad, ocasionando perjuicios en el sector agrícola de la economía menos desarrollada.

El enfoque que la cooperación comercial y económica entre los Estados contribuye a un clima de paz se sustenta en gran parte por la teoría de la paz democrática según autores como Mauseau, Martin y Copeland que piensan que el comercio indudablemente favorece la paz. Gobetti subraya que la paz democrática es un argumento frecuentemente empleado por la tradición liberal en las RR.II. Por lo tanto, en la base de esta teoría se encuentran elementos característicos de esta tradición. En particular, se puede identificar dos presupuestos fundamentales. En primer lugar, la teoría de la paz democrática se basa en la idea de que es posible limitar parte de los aspectos negativos de la situación de anarquía del sistema internacional. Entre estos aspectos negativos, la guerra es sin duda el más importante. Otro aspecto negativo contemplado es la idea de que las relaciones entre los Estados en el sistema internacional no responden necesariamente a un juego de suma cero, esta teoría pierde su sentido si no se reconoce el hecho de que los Estados tienen diferentes comportamientos en el sistema internacional y que el régimen político influye de manera sustancial en dicho comportamiento. En segundo lugar, la teoría postula que estas relaciones pueden caracterizarse por el establecimiento de fórmulas de cooperación y beneficio mutuo mediante una red de intereses y valores mutuos (económicos, sociales y políticos). El elemento esencial de la teoría reduccionista, por lo tanto, es que el todo se conoce a través del estudio de sus partes. En particular, esta teoría sostiene que las democracias tienden a comportarse en materia de política exterior de manera tal que puedan alcanzar las condiciones de resolución de las crisis entre los Estados sin tener que recurrir al uso de la fuerza. Esta disposición debería ser causada

por algunos factores estrechamente vinculados al régimen político democrático (Gobetti, 2009). Es decir, en caso de que el conjunto de Estados tengan regímenes políticos compatibles la paz se ve favorecida.

Siguiendo a Gobetti, si se fija en los axiomas básicos de la teoría, se debe preguntar por el significado del término paz democrática. Pueden presentarse por lo menos dos formas diferentes de considerar el fenómeno de la paz democrática. Un primer punto de vista se describe como “diádico” y presenta dos supuestos básicos. En primer lugar, esta versión mantiene que los Estados con un régimen democrático tienden a adoptar una conducta pacífica de relación con aquellos países con el mismo tipo de régimen. En segundo lugar, que los Estados con un sistema político democrático ejercen un comportamiento agresivo contra los Estados que tienen un régimen político no democrático. Esta hipótesis, conocida también como “paz separada” se refiere a la “comunidad de seguridad” identificada por Deutsch (1957) en la OTAN que reúne en un acuerdo de defensa militar común a los países de Europa occidental y de América del Norte (EE.UU. y Canadá). De hecho, el elemento que une a estos países es que todos ellos son democracias liberales (Gobetti, 2009).

Un segundo punto de vista se describe como “monádico”. Este sostiene una hipótesis según la cual las democracias son pacíficas en la política exterior independientemente del carácter democrático o no democrático de los otros regímenes. La hipótesis es que las democracias son pacíficas y que, como tales, entrarán en guerra contra los regímenes autoritarios sólo en caso de ser atacadas o amenazadas por ellos (Gobetti, 2009).

La hipótesis de la paz democrática cuenta con un apoyo empírico contundente. En vida de Kant, la paz perpetua entre Estados democráticos era meramente una quimera, un caso hipotético o una teoría normativa, basada sólo en preceptos morales sobre los derechos de las naciones y sus justas conductas internacionales. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente, a partir de la caída del Muro de Berlín, los conceptos de la naturaleza pacífica de las democracias y de la paz democrática se han aceptado como axiomas verificados en las Relaciones

Internacionales. De hecho, Jack S. Levy, un estudioso contemporáneo de política internacional, ha afirmado que la ausencia de guerra entre democracias es lo más aproximado a una ley empírica en las Relaciones Internacionales. Por separado, otros estudiosos del tema confirman que la paz democrática es probablemente uno de los productos más importantes del estudio científico de la política internacional (Martin, 2002).

La guerra y la paz son dos estados intermitentes, e igualmente fundamentales de la naturaleza dinámica del sistema político internacional. Sin embargo, ha sido sólo desde mediados de la década de los ochenta cuando el estudio causal de la paz recuperó su puesto central en el análisis teórico y empírico de las Relaciones Internacionales. Su resurgimiento se debe a la aceptación, popularidad y corroboración histórica de la hipótesis de la paz democrática. Esta proposición describe la relación tipo causa-efecto entre la existencia de sistemas políticos democráticos y la permanencia de un período de paz continua y robusta entre países que forman la Comunidad del Atlántico Norte desde 1946 hasta el presente.

La paz entre las distintas naciones es un objetivo esquivo que, como cabría esperar, está más extendido entre los regímenes democráticos que entre los autocráticos. Este ideal se asienta sobre la teoría de la paz democrática, formulada por el filósofo alemán Immanuel Kant y retomada posteriormente por otros expertos y adaptado a las dinámicas actuales. El proyecto «Democratic peace theory. A philosophical reconsideration» (DPTPR), financiado con fondos de la UE, revisa la teoría originaria de Kant y realiza una evaluación comparativa de sus posteriores adaptaciones. Los artífices de esta iniciativa indagan en las ideas, los escritos y la filosofía de Kant, pero también estudian las obras en la materia de autores modernos como Dean Babst, John Rawls y Michael Doyle. Los artífices de esta iniciativa indagan en las ideas, los escritos y la filosofía de Kant pero también estudian las obras en la materia de autores modernos como Dean Babst, John Rawls y Michael Doyle. Por ejemplo, los hechos demuestran que las democracias no han sido menos belicosas que las autocracias, lo que pone en tela de juicio el propio concepto de la teoría de la paz democrática. Asimismo, algunas democracias consolidadas, como Estados Unidos han participado en operaciones

encubiertas para derrocar a gobiernos democráticos y su historia reciente está salpicada de guerras.

No obstante, el análisis crítico se complica si tenemos en cuenta que algunas guerras emprendidas por países democráticos se libraron en defensa propia y para proteger los derechos humanos. Por otra parte, los investigadores aportan nuevos matices a la teoría al cuestionarse si la justicia social internacional es necesaria para la paz. El debate también contempla cuestiones que inciden en la seguridad internacional, tales como la regulación del comercio y los derechos de propiedad intelectual, la pobreza, la violencia y la distribución equitativa de la riqueza mundial. El hecho de que el orden económico mundial facilite la perpetuación de los regímenes dictatoriales es otro elemento de importancia capital.

En consecuencia, debido a lo expuesto anteriormente es obvio que las instituciones financieras y económicas pueden contribuir a la efectividad de la diplomacia preventiva en contestación a una de las preguntas del trabajo. Sin embargo, el comercio puede ser tanto un elemento de estabilidad y paz como un foco de malestar, resolver las controversias en el presente y futuro es fundamental para fomentar el desarrollo humano del planeta. Los agentes económicos y actores implicados en la economía tienen un papel clave para fomentar la paz en los próximos años, siempre que sean capaces de aportar un desarrollo socioeconómico real en el mundo.

#### **4.3. Los Estados y las agencias de cooperación al desarrollo**

El hecho es que los Estados desempeñan un papel relevante en la prevención de conflictos. Enlazando con la premisa expresada en el apartado anterior, en la cual presumimos que una mejora en la situación económica de los individuos les lleva a posiciones que tienden a no favorecer conflictos, hay que prestar cierta atención a la acción de los Estados en pro del desarrollo económico. Los Estados tienen mecanismos de cooperación al desarrollo variados, pero uno de los instrumentos más relevantes con los que cuentan son sus agencias de cooperación al desarrollo. En este apartado damos a



conocer los enfoques principales que tienen algunas de estas agencias, y los Estados que las sustentan. Pues aunque todas cumplen de manera descriptiva con unos patrones comunes teóricos, en la práctica tienen enfoques diferenciados unas de otras conforme a los criterios que tengan los Estados y sus gobiernos.

Tras este anterior párrafo introductorio, valoramos con qué criterios determinar y describir los enfoques de las agencias de cooperación, nos hemos decantado por un criterio geográfico a la hora de destacar a las principales agencias de cooperación estatales. Geográfico porque las agencias europeas, asiáticas o del continente americano (sur y norte) muestran con claridad una diferencia en sus enfoques sobre la cooperación conforme en la región que actúan. Los Estados de ingresos bajos tienen necesidades comunes, pero también particularidades diferenciales.

A nivel histórico hay que señalar los cambios operados en el enfoque de la cooperación al desarrollo en el tiempo. Podemos situar el origen de la cooperación al desarrollo tras las independencias de los Estados africanos, Estados árabes y asiáticos, sin olvidar que Europa tras la Segunda Guerra Mundial, el plan Marshall se puede tomar como ejemplo y también origen de ayuda al desarrollo. El inicio de los proyectos de cooperación fue claramente unidireccional, de las metrópolis a los Estados recién formados, se denomina a este enfoque la cooperación Norte-Sur. La cooperación Norte-sur es frecuentemente criticada en base al argumento de que los proyectos e iniciativas no son diseñados sobre el terreno y que las decisiones se adoptan lejos de las zonas de actuación, en consecuencia se obvian elementos importantes a tener en cuenta a la hora del diseño de los planes por fallas de información. Sin embargo, hay que destacar que a la vez que se establece la cooperación Norte-Sur surge casi simultánea al tiempo la cooperación Sur-Sur.

Hay que destacar la creación del Grupo de los 77+China en 1964, compuesto por los países en vías de desarrollo y aunque nació con un enfoque político en cuanto a una actuación concertada en el marco de la ONU, también ha sido el germen en el cual ha nacido la cooperación Sur-Sur. Así, en 1977 se crea una división en el seno de la ONU para reforzar y establecer lazos entre los Estados en vías de desarrollo, así como

establecer mecanismos de cooperación entre las distintas agencias de desarrollo. El núcleo de las relaciones Sur-Sur en materia de cooperación esta entre América del Sur y África (ASA), jugando los Estados asiáticos un papel secundario en este sentido. A la cooperación Sur-Sur se le atribuyen ciertas fortalezas frente a la Norte-Sur, la cual radica en que la percepción de las necesidades reales entre los países en vías de desarrollo son más próximas y gozan de un enfoque más pragmático respecto de lo que son las necesidades a atender y como llevarlas a cabo. Bien, esta crítica a la cooperación Norte-Sur se ha tratado de corregir con el paso de los años y los donantes tradicionales (países de ingresos altos) a la cooperación al desarrollo han impulsado la toma de decisiones y el diseño de proyectos no en sus sedes centrales a kilómetros de distancia de la zona de actuación, si no de trasladar esta toma de decisiones sobre el mismo terreno de actuación. Este cambio en la forma de enfocar la ayuda desde el norte ha sido fruto del fracaso de proyectos durante décadas pasadas, los cuales se encontraban frente a retos que no habían valorado adecuadamente, es decir, se obviaban factores culturales, como normas sociales, valores, religión etc.

Ahora bien, si observamos las agencias de cooperación de los donantes tradicionales y las regiones en que se llevan a cabo sus proyectos, se observa que se distribuyen de forma no homogénea en el conjunto de países destinatarios de ayuda. Esto se debe a que las agencias estatales de ayuda al desarrollo operan en base a criterios de interés nacionales establecidos por sus respectivos gobiernos. Uno de los criterios a la hora de destinar fondos a las agencias a zonas preferentes de actuación están basados en los vínculos históricos y culturales, así como otros de índole comercial, económica o política. Es decir, las agencias de cooperación estatales tienden a tener áreas de prioridad en aquellas en la que hubo una presencia colonial sobre el terreno del país al cual pertenecen.

También cabe destacar la existencia de un nuevo marco de cooperación de los países occidentales en esta década lo que se conoce como los 3D de la proyección exterior; Diplomacia, Defensa y Desarrollo. Nava subraya que *“La estrategia “3D” es una herramienta extraordinaria para usar el dinero como recurso constructivo y no destructivo, pero necesitamos aprender de las lecciones prácticas de estos últimos años*

y mejorar aquellos aspectos que pueden ser mejorados, como la priorización de la educación y la formación como un recurso muy valioso para ganarse la lealtad desde la base” (Nava, 2011). La Administración Obama mediante su Secretario de Estado Hillary Clinton formuló dos nuevas ideas diplomáticas frente a los nuevos acontecimientos internacionales; primero fuerza hábil y segundo 3D. Por fuerza hábil se entiende que EEUU integra las fuerzas dura y blanda y emplea en su conjunto todos los recursos nacionales para servir al objetivo estratégico de Estados Unidos. 3D son las letras iniciales del trinomio ‘Diplomacia, Desarrollo y Defensa’. En este sentido, Hillary Clinton se afana en la aplicación práctica del concepto de *small power* de J. Nye y que contrasta con la línea de acción desde el punto de vista teórico de su antecesora Condoleezza Rice que abogaba por una política con un carácter directamente intervencionista en favor de la democracia y los intereses nacionales, por contra Hillary aboga por una política de carácter indirectamente intervencionista para favorecer regímenes afines a los intereses e idiosincrasia de EE.UU.

La estrategia 3D ha sido compartida por casi todos los países europeos con una proyección exterior de fomentar un entorno internacional más seguro, más justo y más próspero. En 2011, la Ministra de Defensa Chacón subraya que “*la combinación defensa, diplomacia y desarrollo es la clave que se permite resolver los conflictos. España lo ha aprendido muy bien a lo largo de más de 20 años de misiones internacionales. Ejemplos como el de Bosnia-Herzegovina o Afganistán indican que la seguridad gana en eficacia cuando se combina con herramientas que van más allá de las que habitualmente se asocian con el mundo de la defensa. Unas veces será necesario poner más énfasis en el despliegue militar y otras en la presión diplomática y en la cooperación al desarrollo*” (Defensa, 2011). La Ministra ha insistido que la resolución de un conflicto sólo podrá tener éxito si se trabaja desde los tres pilares porque el uso de medios militares busca abrir espacios a la diplomacia, a la política, pero, es un mecanismo puntual y extremo, nunca es la solución definitiva.

En palabras de Nava se puede entender que “*una correcta educación, libre y plural, no sólo nos permitirá aumentar los registros de aprendizaje en los países en desarrollo sino evitar muchos conflictos armados internos y agresiones a países*

*occidentales. Porque hoy por hoy esos 28 millones de niños sin escolarizar en los 35 países que han estado o están azotados por conflictos armados (67 millones si contamos otros países), son un caldo de cultivo perfecto para la intolerancia, el fanatismo y el odio. La educación puede ser la llave que desactive esa bomba de relojería que alimentará los conflictos del futuro. Para ello necesitamos mejorar la ayuda humanitaria que estamos prestando desde Estados Unidos, no sólo perfeccionando la estrategia “3D” sino dando cabida a nuevos enfoques que nos permitan hacer frente a los desafíos de seguridad y de educación, por ejemplo, con una adecuada protección de las escuelas donde se imparte ésta en países sumidos en guerras o pobreza extrema, de manera que se eviten ataques armados contra las escuelas y sean un reducto de paz y oportunidades para los que allí se encuentran. O para evitar la violencia sexual como arma de guerra, que afecta al potencial de aprendizaje de los menores”* (Nava 2011). En consecuencia tanto los políticos que los teóricos destacan que las amenazas en el actual contexto internacional exigen soluciones integradas y la diplomacia, la prevención de conflictos, la cooperación y otros recursos civiles ganan protagonismo frente a la actuación militar. Garantizando el bienestar de las poblaciones con los medios disponibles solo es posible si se utiliza de manera adecuada y oportuna conforme a la estrategia de los 3D; la defensa, la diplomacia y el desarrollo, asimismo afrontar los conflictos presentes y, sobre todo, prevenir las crisis del futuro según las palabras de Chacón, una idea que viene a sustentar la hipótesis del trabajo que hay que abordar la prevención desde un enfoque integrado. No obstante, como ocurre con frecuencia en la vida política, cuando se trata de reconocer la necesidad de cambiar, es más fácil predicarlo que llevarlo a cabo. En la práctica, estos tres pilares se despliegan con escasa coordinación. A pesar de la aparición de un nuevo paradigma teórico, la cultura organizativa de los departamentos pertinentes del Gobierno (Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación para el Desarrollo) se ha resistido al cambio. El reto es pasar de la retórica a la acción en un contexto económico adverso cuyos recortes afectan especialmente al pilar de la cooperación.

En este sentido, si observamos conforme a un criterio geográfico las agencias con más presencia en América del Sur, destaca la *United States Agency for International Development* (USAID), la Agencia de Cooperación Internacional al

Desarrollo (AECID) y el Fondo Europeo al Desarrollo (FED) que es el instrumento principal de la ayuda al desarrollo, que presta la Unión Europea a los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y a los Países y Territorios de Ultramar (PTU) etc. También países que han pasado de ser receptores a emisores de ayuda al desarrollo, en el cual en la región de América Latina destaca Brasil actúa preferentemente en América. Cabe señalar que la distribución geográfica de las agencias estatales al desarrollo no es por una cuestión de reparto de los esfuerzos y se enmarque en unas relaciones de armonía entre ellas, *“Usualmente, la armonía y la cooperación no son diferenciadas con tanta claridad. No obstante, en el estudio de la política mundial deberían diferenciarse. La armonía es apolítica. No es necesario ningún tipo de comunicación, y no hace falta ejercer ningún tipo de influencia. La cooperación, por contraste, es altamente política: de ningún modo, deben alterarse los esquemas de conducta”* (Keohane, 1984: 75) y también, *“La cooperación, por lo tanto, no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, se halla típicamente mezclada con el conflicto real o potencial”* (Keohane, 1984:77). En consecuencia, basándose en el postulado de Keohane, las agencias de cooperación son una prolongación de la competencia de influir unos Estados en otros.

En el continente Africano, África Subsahariana destaca la *Agence Française de Développement* (AFD) en los países de mayoría francófonos que fueron antiguas colonias francesas, así como Portugal y Brasil en países lusófonos como Angola o Mozambique. Por supuesto, la UE destina cuantiosas ayudas a través del FED. Los países del norte de África se encuentran dentro de la Política Europea de Vecindad (PEV) y reciben ayudas también del FED.

En lo que respecta a Asia hay que hacer referencia a dos de las agencias de cooperación de dos de los principales Estados, la República Popular de China y Japón, así como Corea del Sur y Taiwán. La JICA (*Japan International Cooperation Agency*), fundada en 2003 y con proyectos enfocados a salud y educación principalmente. Por contra, China no cuenta con una agencia de cooperación al desarrollo como los países tradicionalmente donantes (miembros de la OCDE en su mayoría), la política china de cooperación al desarrollo se realiza mediante la concesión de créditos e inversiones de

sus empresas en sectores estratégicos. El principal instrumento de financiación de proyectos en África se realiza a través del China Eximbank (Export–Import Bank of China) fundado en 1994. Por otra parte, destacar FOCAC (Foro para la Cooperación África-China), que nace en 2000 con una reunión de los presidentes africanos y el Presidente chino en Beijing. Sobre el enfoque de la cooperación china hay que destacar que tiene una vertiente económica importante en cuanto a la práctica de la ayuda al desarrollo, que está enfocada en algunos países de África, así como en menor medida en Sudamérica. Es decir, una participación en la economía de la zona en la que desarrolla su actividad. Esto marca una diferencia con otras agencias que no tienen por objeto una participación directa en la vida económica donde realizan operaciones.

Por otra parte, las agencias trabajan en íntima relación con las ONGs y organismos y agencias de la ONU., principalmente la FAO, OMS, UNICEF, ACNUR así como con el PNUD y el ECOSOC. Tampoco se puede olvidar el papel de la OCDE que agrupa a los principales donantes tradicionales (EE.UU. Francia, Reino Unido, Alemania, Canadá, Japón, Australia, Italia, España entre otros). En definitiva, las agencias de cooperación al desarrollo no trabajan como en las décadas pasadas y su interrelación con ONG, organismos de la ONU, organizaciones regionales e instituciones financieras (BM, Bancos regionales) han creado nuevas redes entre estos actores que se antojan fundamentales para lograr el éxito de los programas de desarrollo.

En conclusión, respecto a las organizaciones, organismos, agencias y acuerdos que se han analizado cabe destacar suponen para los Estados la aceptación de unas normas y reglas comunes “*Our basic theory of neo-liberal institutionalism (see Chapter 2) suggest that states will accept norms and rules in their own interest and will observe these even when they cause discomfort.*” (Rittberger, Zangl, 2006: 214). Por último, se puede observar que existe una gobernanza global y regional que implica a todos los Estados en mayor o menor grado. La presencia del Estado en toda la rama de políticas de prevención de conflicto es muy determinante, siendo ellos que definen las normas y el comportamiento al nivel internacional, y al mismo tiempo son los primeros contribuyentes de los organismos internacionales. Si, bien, para algunos autores las tesis

del realismo político internacional, consideran las agencias de cooperación como una proyección exterior del Estado, o bien están condicionadas por sus poderes que carecen de eficacia internacional propia y se sirven de las capacidades estatales.

#### **4.4. Los actores no estatales y la diplomacia preventiva**

La complejidad y el acelerado cambio de las RR.II., con el surgimiento de una sociedad civil global que dentro de su heterogeneidad, impulsa desde una perspectiva ética una nueva visión de la agenda internacional centrada en la defensa de bienes públicos comunes como el desarrollo social, la equidad, el medio ambiente, los derechos humanos y la paz, y reforzar la consolidación de los sistemas democráticos incrementando su capacidad de incidir sobre las agendas y los temas internacionales. Recordar que el presidente Woodrow Wilson ha sido promotor de la importancia de opinión pública como garantía central del nuevo orden internacional y la importancia de esta en la toma de decisiones. Por otra parte, señalar que durante el siglo XX junto con los Estados han surgido organizaciones civiles compartiendo el espacio de los conflictos *“The proliferation of non-state actors has recently led some observers of international relations to conclude that states are declining in importance and that non-state actors are gaining status and influence. New theories of international relations such as the “complex interdependence” of Robert Keohane and Joseph Nye (1989) were formed in order to explain new developments. Kegley and Wittkoph (1995) accurately point out that “as the world grown smaller, the mutual dependence of nation-states and other transnational political actors on one another has grown”* (Ataman, 2005), ello supone un impulso de ciertos valores, como se ha constatado en el desarrollo de los DD.HH., protección laboral, sanitaria, del medioambiente, etc durante el pasado siglo y el presente.

La sociedad civil ha sido considerada dentro de un contexto neoliberal un instrumento necesario para promover la democracia y las políticas económicas con la implementación de programas al final de la Guerra Fría. Otros se consideraron como organizaciones no gubernamentales (ONGs) con fuertes vínculos con los movimientos

sociales, desarrollando labores y acciones que van más allá de las fronteras y que ponen en conexión con otras realidades y problemáticas en el ámbito de la cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, gestión y resolución de conflictos. Brown les define como *“Non-governmental organizations are institutions that are established by non-state actors or at least one side of these organizations is not states. There are many kinds of NGOs such as transnational, government organized, government-regulated and initiated, business and industry, donor-organized, donor-dominated, people’s organizations, operational, advocacy, transnational social movements, quasi, and anti-governmental NGOs. Their number increased (more than 23,000 in the early 1990s) and their effectiveness for transnational politics became more relevant in recent decades. They have become “crucial participants in the international policy process”* (Ataman, 2005), es decir, las ONG operan en las diferentes ramas de la actividad humana, adquiriendo una mayor importancia en el tiempo.

Mary Kaldor<sup>35</sup> especialista de resolución de conflicto destaca que el concepto de sociedad civil *“siempre ha estado ligado a la idea de reducir la violencia en las relaciones sociales al uso público de la razón como manera de gestionar los asuntos humanos en lugar de la sumisión basada en el temor y la inseguridad o la ideología y la superstición”*. Kaldor asocia el desarrollo y resurgimiento del concepto de la sociedad civil con el fin de la Guerra Fría y con el impacto de la globalización. Kenneth Hacket afirma que *“By their nature and mandate, many nongovernmental organizations (NGOs) have an obligation to work to prevent and transform conflicts, overcome injustices, and promote values of dignity and empowerment”* (Cahill, Hacket, 2012: 273), lo cual supone la expresión organizada de los valores de la sociedad civil aplicados a los conflictos. Aportan un valor añadido para la preservación de la paz y son un instrumento útil para la información sobre el terreno y la alerta temprana.

La ONU reconoce el papel de la sociedad civil en materia de prevención y resolución de conflictos, que se embarca dentro el llamado “segundo Carril o *Track II*”

---

35 Mary Henrietta Kaldor: (1946-...) Académica británica, en la actualidad Profesora en Gobernanza Mundial en la London School of Economics. Es también directora de la Unidad de investigación en seguridad humana y sociedad civil. Ha desarrollado los postulados de la democracia cosmopolita.



de la diplomacia preventiva. Se trata de organizaciones no gubernamentales, grupos de individuos, medios de comunicaciones que a lo largo del tiempo llevan desarrollando un apoyo y facilitando procesos de negociación para la solución de conflictos y que, en numerosas ocasiones, trabajan de la mano de gobiernos que adelantan ejercicios de buenos oficios y mediación. Son actores que llevan desarrollando un papel destacado en la arquitectura internacional *“the role of non-state actors is accepted by most political scientists, including neorealists (Krasner, 1982). They only differ on the level of the relevance and effectiveness of non-state actors. Their significance in international relations is increasing parallel to the increasing level of interdependence in international setting. Increased transactions, awareness and common concern on regional and global problems require collaboration between nation-states, transnational organizations and communities. As the Cold War ended up with the disappearance of the ideological contest, cultural cleavages and hatreds such as tribalism, religious fanaticism, and hypernational ethnicity have resurfaced (Kegley and Wittkoph, 1995: 122). Many non-state actors have involved in these conflicts and shaped national, regional, and international policies”* (Ataman, 2005). Se entiende también como *“informal interaction between members of adversary groups or nations that aim to develop strategies, influence public opinion and organize human and material resources in ways that might help resolve their conflict”* (Cahill, Hacket, 2012), son actores que han cobrado una mayor extensión geográfica tras la Guerra Fria en los Estados que han transitado a la democracia en las ultimas decadas, en especial en el continente africano, en casos como a Angola, Mozambique o el Golfo de Guinea.

Las organizaciones no gubernamentales y el Departamento de Información Pública de la ONU se han asociado desde el establecimiento de este último en 1947. Las relaciones entre este departamento y las ONGs se han mantenido desde 1968. En su resolución 1297, el ECOSOC se dirigió al Departamento de Información Pública para solicitarle que se asociara con las ONG mediante programas de información importante para agilizar.

La experiencia que lleva desarrollando la sociedad civil en el ámbito de prevención de conflicto está caracterizada por su gran habilidad y capacidad para

responder de forma rápida a las condiciones cambiantes de las situaciones de conflicto y su amplio conocimiento de la sociedad en las que trabajan les permite diseñar programas ajustado a las necesidades y actuar en función de las prioridades de las situaciones, también cuentan con acceso a múltiples de fuentes de poder no tradicionales que les permite atraer recursos para apoyar las iniciativas de mediación en determinados casos que no son accesible a las organizaciones oficiales. Se pueden destacar varios ejemplos de prevención de conflictos de parte algunas organizaciones y personalidades que han logrado pacificar diversas fuentes de conflictos tanto en controversias internacionales como en conflictos internos. El caso de Sudáfrica ha evidenciado en este sentido, en el que no fueron solo las sanciones, la presión internacional y el fuerte liderazgo de políticos nacionales e internacionales los que pusieron fin al sistema de apartheid en el año 1990, sino también las iniciativas de cientos de organizaciones de la sociedad civil del país, que impulsaron una transición pacífica a la democracia.

Dag Hammarskjöld creía firmemente en un enfoque proactivo de la consolidación de la paz y resolución de conflictos. Su compromiso con la diplomacia preventiva marcó un cambio profundo en las concepciones tradicionales de la paz y la seguridad. Para él, la mediación no es un arte abstracto de previsión. Una prevención y una resolución efectivas de un conflicto requieren un análisis meticuloso de las causas, los desencadenantes, las dinámicas y los modelos del conflicto, así como los factores y la dinámica social que fortalecen la resistencia que tenga la comunidad al conflicto. Hacer un análisis temprano y un seguimiento continuo es esencial para anticipar el conflicto y para transformar la dinámica del conflicto de modo que los grupos sociales comprometidos con la resolución no violenta del conflicto pueden ser asistidos.

Es notable de señalar el trabajo de algunas ONG en Burundi (2000-2002), que han desarrollado una exitosa facilitación entre las fuerzas de defensas de la democracia y las entonces autoridades del país. Se puede mencionar también la labor del Centro para el Diálogo Humanitario, organización establecida desde 1999, con la idea de promover la innovación en intervenciones humanitarias que lleva desarrollando

iniciativas de prevención de conflictos. Su primera iniciativa era en Indonesia que logró un acuerdo entre el gobierno y el movimiento pro independencia de Aceh Aceh<sup>36</sup>.

Cabe mencionar el trabajo notable que está desarrollando algunas organizaciones en el ámbito de resoluciones y prevención de conflictos, como el Centro Carter, la Comunidad de Sant'Egidio y la Fafo Institute para la amplitud de acciones y la multiplicidad de actores que intervienen cada uno puede responder a unos objetivos y fines determinados. Muchas organizaciones según Kenneth Hackett, *“are placing greater emphasis on efforts to build and repair relationship and to address systemic problems”* (Cahill, Hackett, 2012: 276) Es decir, Hackett destaca que la sociedad civil tiende a establecer canales de comunicación para resoluciones de controversias, pero estos canales necesitan de condiciones e impulso para su existencia, destacar la importancia de cómo enfocar la creación de canales de diálogo eficaces. En consecuencia, Ataman subraya que *“NGOs conduct many kinds of activities within states such as linking to local partners, linking to transnational social movements with complementary skills, working in national arenas to harmonize state policies, providing humanitarian aid, and protecting accompaniment of persons in danger. They also enhance public participation within states by reminding government delegates that they are being watched, enhancing public understanding, increasing transparency of international negotiations and institutions, and provoking public protest”* (Ataman, 2005).

#### **4.4.1. El papel y función del tercer actor en la diplomacia preventiva**

El análisis de los conflictos no se puede realizar sin entender las motivaciones y posiciones del conjunto de los actores. Surgen dos cuestiones fundamentales en situación conflictiva el número de actores involucrados y su intencionalidad. La

---

36 Provincia indonesia de mayoría musulmana rica en recursos naturales y energéticos, esta región frecuentemente choca con las decisiones tomadas por el gobierno de Jakarta y la conflictividad es potencialmente alta.

mediación sigue siendo la opción privilegiada en situación de conflictos, cuando las partes no se ven con capacidad de encontrar soluciones porque su relación se encuentra extremadamente deteriorada, no hay relato de mínimos, ni confianza alguna compartida, se hace pues necesario la presencia de un tercer actor neutral que goce de confianza de las partes enfrentadas. Todas las mediaciones empiezan en un momento de máxima tensión, crear espacios de confianza con discreción que posibilita el inicio del diálogo no es nada fácil.

Diana Chigas<sup>37</sup> especialista en negociación y resolución de conflicto subraya que la diplomacia preventiva además de la ONU (Track I), puede también realizada por otros actores como organizaciones no oficiales que se consideran como tercer actor. Por lo tanto, Chigas plantea la segunda track (Track II) de la diplomacia preventiva que se refiere a todas intervenciones de organizaciones no oficiales con los actores involucrados en los conflictos, es decir, todos ellos que dan sus experiencias e imparcialidad y que podrían influenciar de forma positiva en el proceso de negociación y resolución de conflicto. El tercer actor siempre modifica la relación antagónica y hace disminuir la dimensión efectiva del conflicto. Su estatuto de imparcialidad le permite jugar los roles de juez de árbitro de mediador o de condición de objetividad, todos ellos encaminados a destacar el conflicto. Se considera como el soporte de las contradicciones del pluralismo de los antagonismos de los desacuerdos y de los contrastes.

Chigas trata también, la intermediación de actores no oficiales con otras partes de la sociedad, para construir y fortalecer las estructuras de las comunidades con el fin de consolidar la paz, acciones que se enmarcan en la tercera Track de la diplomacia preventiva (Track III), que sin duda se encaja dentro el concepto de paradiplomacia o diplomacia paralela, todas acciones y actividades internacionales de las sub-regiones o de actores no-estatales, cuyo objetivo es hacer frente a las complejidades de un mundo cada vez más especializado y dinámico, dónde los conflictos y sus fórmulas de solución

---

<sup>37</sup> Diana Chigas Professor of Practice of International Negotiation and Conflict Resolution, The Fletcher School, Tufts University of Massachusetts.

deben hallarse en espacios más amplios que los estrechos limes de la realidad nacida de la Paz de Westfalia.

La figura del tercer actor es un papel clave en muchos procesos de mediación y negociación, para que dos partes puedan llegar a puntos en común que disminuyan la tensión y eviten el uso de la fuerza. En primer lugar actuar como testigo de buena fe en las conversaciones que las partes enfrentadas mantengan, ejerciendo un papel de moderador, también un papel de verificador sobre el terreno del cumplimiento de compromisos adquiridos por las partes, amén de otras acciones. En segundo lugar, un actor que no tenga intereses hacia las partes en conflicto o controversia e inspire a ambas cierta confianza y contribuya a reducir la incertidumbre entre las partes enfrentadas. Por ejemplo, los buenos oficios de la Santa Sede es una referencia relevante en diplomacia respecto al tercer actor en mediación.

#### **4.4.2. La sociedad civil y los medios de comunicación**

Distinguir a los diferentes grupos de la sociedad civil (agentes políticos, sociales y económicos) como actores influyentes y protagonistas en los conflictos es fundamental para la comprensión de la dinámica interna de un conflicto. En este sentido juegan un papel relevante los medios de comunicación y sus implicaciones en la prevención de los conflictos ante la opinión pública y el conjunto de la sociedad civil. Por otra parte, los medios en caso de dar publicidad a un conflicto moviliza fuerzas en la sociedad civil, por ejemplo ONG, iniciativas personales, etc. Destacar que la sociedad civil tiene un papel importante en la presión que ejerce sobre las instituciones y organizaciones multilaterales, que cuenta con medios de comunicación que ofrezcan información verificada y real en el desarrollo de las posturas. Lo cierto, es que si nos fijamos en el desarrollo y libertad de prensa de los medios de comunicación en el mundo no similar ni parecido en todas las regiones y Estados. Haya donde se dan sistemas democráticos y existe una sociedad civil fuerte, existe una mayor pluralidad e independencia de los medios de comunicación.

En una región en que se han dado multitud de conflictos en las últimas décadas como es África, donde los medios de comunicación en la mayoría están poco desarrollados, en muchos casos están censurados o son de propiedad estatal. Sí bien, esta es una imagen comúnmente aceptada, lo cierto es que hay una implicación de organismos de ONU y otros actores internacionales (ONGs) en el desarrollo de la libertad de prensa ha tenido una evolución positiva y apoyo externo a los medios locales. La UNESCO monitorea el grado de libertad de expresión existente en el continente africano, así como presta apoyo a su desarrollo. La UNESCO tiene un enfoque multidimensional en lo referido a los medios de comunicación. Por otra parte, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, así como la Declaración de principios sobre Libertad de Expresión en África han impulsado un desarrollo legislativo en los Estados africanos, en la *website*<sup>38</sup> de la UNESCO destaca a once Estados que en los últimos años han desarrollado leyes para garantizar la libertad de expresión. Por otro lado, hay que destacar una vertiente de los medios de comunicación, en ocasiones los medios de comunicación están sujetos a intereses corporativos o están influenciados por algún poder fáctico. Es decir, que en ocasiones la información puede no estar correctamente verificada o tenga algún sesgo con una intención de influenciar en cierto sentido a la sociedad civil. Por ello se antoja fundamental que exista una pluralidad amplia para que se dé un contraste de enfoques. Es importante señalar que también los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la conciencia de las sociedades civiles de los Estados donantes de ayuda al desarrollo. Así como, el desarrollo local de los medios es importante para crear una opinión pública en los Estados en desarrollo, que sea consciente de los desafíos sociales, políticos y económicos que se deben afrontar. Destacar que unos medios de comunicaciones fuertes e independientes, ejercen un papel importante de presión sobre el poder político en la asunción de los retos a superar. No obstate, conviene reflexionar que ante la falta de pluralidad y libertad de expresión los medios de comunicación pueden ser empleados para incentivar el conflicto, tal como sucedió en Ruanda.

---

38 Fuente: UNESCO, <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-africa/> Los países que ha hecho cambios legales para la protección de los medios de comunicación son: Angola, Guinea, Etiopía, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Zimbabue, Sudáfrica, Uganda y Níger.

En resumen en lo que respecta a los medios de comunicación, es que ellos son una parte importante en el desarrollo social y político. Son un elemento nuclear para desarrollar las redes de cooperación, son un actor relevante para estas redes. Ninguna sociedad democrática al día de hoy puede pasar de papel fundamental que juegan los medios de comunicación en la mediación y resolución de conflicto.

#### **4.4.3. Santa Sede actor privilegiado en proceso de resolución y gestión de conflicto**

En el ámbito estatal por excelencia, el tercer actor tanto externo como interno (generalmente) es La Santa Sede. Puntualizando, que externo lo es siempre e interno siempre que la comunidad católica tenga una presencia relevante de fieles en el Estado en conflicto al cual hagamos referencia. Bien, la Santa Sede tiene una tradición diplomática importante desde hace siglos y no se puede olvidar en un trabajo que versa sobre mediación y prevención de conflictos. Para ello conviene destacar que es el primer Estado en el mundo que crea una escuela de formación diplomática en el siglo XVIII bajo el pontificado de Clemente XI. El Vaticano tiene una larga tradición de mediación, desde la Edad Media, ha intervenido para limitar la violencia entre los territorios. Además, fue el primer Estado en organizar una representación del Papado en otros países a través de los nuncios pontificios, considerados decanos del cuerpo diplomático en los países mayoritariamente católicos. Resaltar también, que *“algunos acontecimientos históricos recientes o figuras de referencia internacional como el Papa Francisco hacen pensar que la religión y las RR.II. ya no pueden caminar separadas, y diversos investigadores han planteado la existencia de una teoría o paradigma católico de las relaciones internacionales (CTIR o CPIR en sus siglas en inglés). Las contribuciones de diferentes autores han ido asentando las bases de estas teorías: responsabilidad moral, perdón del enemigo, búsqueda de la paz y desarme, derechos humanos, solidaridad... El fundamento de la CTIR/CPIR se encontraría en la encíclica de Juan XXIII Pacem in Terris: la verdad como fundamento, la justicia como regla, el amor como motor y la libertad como clima”* (Priego, 2017). Es decir el papel que lleva desempeñando La Santa Sede frente a los acontecimientos internacionales tiene su

fundamento en la moralidad propia de la visión católica y por lo tanto es un actor influyente y relevante para muchas personas en situación de conflicto, siendo un Estado que cuenta con unas muy limitadas capacidades materiales.

Pablo Pérez López subraya (que no es extraño que en medio de los conflictos, el Papado se haya convertido en la última instancia de relación entre los países. Existe una especie de superación de los nacionalismos por un bien moral supremo. Además la Iglesia no representa un poder político sino un poder simbólico lo que hace que su poder de mediación sea muy grande. El Papado ha estado por encima de los grupos de poder territoriales. En otras religiones no existe una autoridad central como el Papado a la que se confiere la posibilidad de recurrir a él ante un conflicto.)

Si bien, la diplomacia del Vaticano se lleva a cabo por el Secretario de Estado y su Secretaria de Estado, compuesta por dos secciones, una de asuntos generales y otra para la relación con los Estados. Al igual que ocurre con otros Estados, la Santa Sede organiza su acción exterior a través de unos órganos centrales y otros exteriores. La Secretaria de Estado está compuesta por entorno a trescientas personas, sus capacidades de obtener fuentes diversas de información es muy superior a los ministerios de asuntos exteriores del resto de países. *“Pero la dimensión exterior del Vaticano va más allá de las meras relaciones interestatales. Sin embargo, su pertenencia a la Sociedad Internacional obliga a este actor con fondo normativo a utilizar las herramientas propias de las relaciones internacionales, destacando sobre las demás la diplomacia”* (Priego, 2013). Conviene hacer una reflexión al respecto, esto se debe a que el Vaticano es el centro de referencia para dos mil millones de católicos en el mundo y si nos referimos a sus medios humanos en cuanto a fuentes de información están muy por encima del resto de países en este sentido. Por lo tanto, es uno de los Estados en el mundo mejor informados sobre el terreno, sin necesidad de unos medios tecnológicos como los que puedan tener los países más desarrollados en esta área, EE.UU., Rusia, Reino Unido, etc.

En consecuencia, a la hora de designar intermediarios o representantes y tener información verificada sobre el terreno este Estado es relevante. Por otra parte, al ser un



Estado neutral, sin capacidades militares y de sanción económica, es un actor normalmente reconocido por las partes en los conflictos en que ejerce mediación sin temor a represalias económicas o militares. Otro aspecto de la Santa Sede que implica a la prevención de conflictos es su labor social en regiones inestables, para tener una idea de su labor social en un continente en vías de desarrollo como es África, en donde los conflictos han sido numerosos desde los años sesenta con las independencias. La Agencia Fides en 2007 daba las siguientes cifras en África, 33.263, 9.838 escuelas primarias y secundarias, así como 1.074 hospitales. Se podrían dar más cifras de proyectos, personas y diversos locales a lo largo del mundo, no obstante, queremos señalar que su labor en sanidad, educación y ayuda al desarrollo sobre el terreno son importantes, pudiéndose definir como la mayor ONG del mundo en cuanto a personal, locales y diversos proyectos. A nivel de reflexión hay que señalar que la ayuda social en áreas deprimidas o inestables colabora sin duda a mejorar las condiciones de vida de mucha gente. La mejora de las condiciones de vida de la población desincentiva la participación de esta en conflictos.

En el aspecto diplomático hay que señalar algunos ejemplos recientes en que ha colaborado en dar solución a conflictos y controversias. En el caso del continente americano su contribución ha sido activa en un continente mayoritariamente católico. El restablecimiento de las relaciones entre Cuba y EE.UU. bajo la administración Obama o la medicación y negociación de las FARC y el gobierno colombiano de Juan Manuel Santos son dos ejemplos en que la diplomacia de la Santa Sede ha jugado un papel activo. También su papel activo en mediación entre opositores y gobierno en Venezuela está teniendo la diplomacia de la Iglesia un papel en pro de rebajar las tensiones políticas. El papel del Vaticano puede ser determinante también, por ver está, dado que se trata de una crisis en curso y solución es incierta en la actualidad. Según Priego, *“A nivel práctico, el papado es el más claro ejemplo de este compromiso moral ya que muchas de las acciones llevadas a cabo por los sucesores de san Pedro se basan en imperativos morales. Así, vemos cómo a través de condenas de hechos inmorales y a través de acciones concretas, el papa trata de hacer la sociedad internacional más justa. Dentro de las condenas morales podemos destacar las declaraciones de Juan Pablo II criticando los regímenes comunistas de Europa del Este o las contundentes*

*palabras del papa Francisco en Lampedusa al contemplar el drama migratorio del Mediterráneo. Junto con estas condenas morales, hay que destacar acciones concretas emprendidas por la Santa Sede cuyo único fin es lograr que esa responsabilidad moral sea el motor que mueva la sociedad internacional. Así, para los autores católicos el mundo se regiría o se debería regir por un compromiso moral que es algo natural, propio e innato al ser humano”* (Priego, 2017). Pues la diplomacia vaticana sigue siendo un instrumento útil frente a muchos retos como Siria, el diálogo con otras confesiones y los desafíos sociales en los lugares en desarrollo o situaciones difíciles.

En una entrevista al diario ABC el catedrático Pablo Pérez López resalta algunos conflictos pasados en los que el vaticano ha jugado un papel relevante como la caída del muro de Berlín en 1989 con el Papado Juan Pablo II, con su magisterio sobre la libertad religiosa, y acompañando los procesos que se habían puesto en marcha en Polonia con el nacimiento del primer sindicato libre en un país comunista, contribuyó a la caída de los sistemas totalitarios. En el conflicto entre Argentina y Chile de 1978-1979 por el Canal de Beagle, un litigio limítrofe que consistía en la disputa por la traza oriental del canal y cuyas islas fueron motivo de discusión. Pero, la intervención del Papa Juan Pablo II evitó la guerra y condujo una mediación que llevó a la firma del Tratado de Paz y Amistad el 29 de noviembre de 1984. También El Papado también tendió puentes a los judíos durante el régimen nazi. El Papa Pío XI fue de gran ayuda para los judíos perseguidos en los países ocupados por Hitler. Se estima que la Santa Sede, los nuncios y la Iglesia católica salvaron de la muerte de 740.000 a 850.000 judíos. Pío XII además preparó la encíclica "Con ardiente preocupación" en la que condenaba la ideología racista y pagana del Tercer Reich.

En definitiva, la guerra no puede ser vista como un medio para resolver conflictos. Sin embargo, la guerra, cuando se produce, se puede ganar sólo a través de la paz, y la paz se gana a través de la negociación, el diálogo y la reconciliación según Mons. Francis A. Chullikatt, Observador Permanente de la Santa Sede ante la ONU en uno de sus discursos sobre los procesos de paz en el mundo. La negociación y el diálogo son dos elementos que Watson prioriza en su definición de diplomacia.

#### 4.5. Resumen

La idea de un «gobierno internacional», de carácter universal, con un orden jurídico directamente aplicable a los ciudadanos, y garantizado por unos poderes coercitivos supranacionales, responde tan sólo a una de las tendencias evolutivas en las formas de organización de las RRII que debe, teórica y prácticamente, conjugarse con otras tendencias o modelos orgánicos no menos eficaces y dinámicos en el plano internacional. No obstante, la existencia de grandes potencias con importantes intereses geoestratégicos, geopolíticos y geoeconómicos impiden dicho gobierno internacional más allá de las OI existentes y el actual Derecho Internacional Público.

Por consiguiente, destacar que tanto los Estados como los demás actores hacen hincapié sobre la importancia de prevenir los conflictos, mediante políticas económicas, comerciales y sociales. La interdependencia cada vez mayor entre paz y desarrollo está cobrando mayor importancia en el seno de la Comunidad Internacional. Las políticas socioeconómicas requieren un clima de paz y de convivencia. La obligación de los actores de operar de manera coordinada con la firme intención de evitar el conflicto es una preocupación actual, debido a los intereses opuestos, no siempre es posible. Entendemos que las políticas de cooperación de los Estados tienen un enfoque no solamente social y económico sino también político, con el fin de mantener sus esferas de influencia en ocasiones. El caso del conflicto ruandés es un ejemplo claro del choque de intereses entre los actores, eso dificulta el trabajo de cualquier mediación y pronta solución. Aunque, al mismo tiempo no todos los conflictos requieren un aporte económico y social por igual, cada conflicto es único y las variables que lo determinan oscilan en importancia entre unos y otros, así como los medios requeridos. Ante una situación que puede desembocar en un conflicto abierto y la necesidad de una dinámica internacional más pragmática; la mediación es cada vez un imperativo de mayor importancia. La dimensión económica y social de las políticas de prevención con mirada al desarrollo debe trascender los intereses de los Estados y materializarse como un ideal común, conforme a la hipótesis planteada.

*Capítulo V*  
*Los instrumentos jurídicos en la preventiva diplomática*

### 5.1. Instrumentos jurídicos y la diplomacia preventiva

El Derecho Internacional Público es uno de los asuntos de mayor importancia para la ONU. El mandato sobre las actividades en este campo proviene de la Carta de la organización cuyo preámbulo se establece el objetivo de crear condiciones bajo las cuales pueden mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del dicho derecho. "*In the case of legal dispute between member states there is the option of a judicial decision through the International Court of Justice*" (Rittberger, 2012). El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es también una parte integral de la Carta de la ONU, así como es uno de sus órganos principales. El DIP determina el comportamiento de los actores, haciendo previsible unas acciones frente a otras excluidas del DIP, lo cual reduce incertidumbre entre los sujeto de DIP. Para comprender las relaciones de la dinámica en la Sociedad Internacional debe tenerse en cuenta el marco jurídico que regulan dichas relaciones y determina la arquitectura política internacional como es el caso de las OI, acuerdos internacionales etc.

Señalar que ha existido siempre entre Estados acuerdos y tratados, la regulación ordenada de las relaciones ha sido uno de los principales objeto de la diplomacia. En el origen histórico se habló del Tratado de Qadesh entre los Imperios Egipcio e Hitita. Es decir, los instrumentos jurídicos surgen de los Tratados y Acuerdos entre las naciones de mutuo acuerdo. En este apartado se va a perfilar el actual marco jurídico en el cual se desenvuelven las RR.II hoy en día, las que conciernen a materias interestatales. No obstante señalar, sin necesidad de recurrir nuevamente a los antecedentes históricos, destacar que el actual derecho internacional es heredero claro de tiempos pasados. Desde el punto de vista del realismo clásico u ofensivo de Morgenthau se trata de ordenar y limitar la anarquía y competencia entre estos dos Estados (URSS y EE.UU.). En todo caso, este tratado sería entendido como una tregua entre dos contendientes sin capacidad de imponerse uno al otro de manera clara.

Sin embargo, si nos atenemos a una corriente puramente liberal, como sería la de Robert O. Keohane, se trata del interés de ambos Estados en no dañar sus intereses

mutuos con un conflicto mediante una institucionalización de sus relaciones, haciendo referencia a tiempos más actuales, *"Incluso los más institucionalizados regímenes internacionales no se basan en la activación de sus reglas en contra de sus miembros más importantes. El FMI en la época del régimen de Bretton Woods y el GATT elaboraron reglas de conducta nacional, que incluían la posibilidad de sanciones. No obstante, durante los primeros años del GATT esa activación de las reglas fue muy descentralizada, ya que confiaba primordialmente en sanciones que involucraban la reputación, y sólo de manera secundaria en las represalias"* (Keohane, 1984: 294). Es decir, los mecanismos de presión por parte de las organizaciones internacionales son en primer lugar de carácter no material, antes de llegar a mecanismos que atañen a cuestiones materiales, que Keohane observa, se dan con poca frecuencia.

Del análisis del Tratado de Qadesh, deducimos que tenían relaciones de dependencia e interdependencia de carácter económico y de gentes, en la cual se basa las teorías de los regímenes internacionales (Krasner) actual que fundamentan parte del desarrollo trabajo. El conflicto fue por intereses territoriales y económicos, pero el tratado abarco no sólo esos dos aspectos, sino también aspectos sociales (puesto que alguno de los puntos se encuentra un primigenio derecho de gentes). Las relaciones de dependencia e interdependencia en los aspectos territorial, económico, político y social, quedan definidas en el contenido del tratado. Señalar que no entraron nuevamente en un conflicto a gran escala tras la aceptación de dicho tratado entre las partes.

Cómo punto de partida para entender con claridad el actual marco jurídico del derecho internacional tenemos que retrotraernos al final de la Segunda Guerra Mundial. A las potencias ganadoras frente al Eje<sup>39</sup>. Una vez consumada la victoria se planteó la necesidad de juzgar a los responsables de los Estados perdedores de la contienda. Debido a que ellos eran objeto jurídico por parte de los Estados victoriosos, así, tuvieron que acordar entre ellos un procedimiento conjunto. Dicho proceso se consuma y ejemplifica en los juicios de Núremberg. Tras la rendición alemana en mayo de 1945,

---

39 El Eje estuvo compuesto por los Estados signatarios del Pacto Tripartito, Italia, Alemania y Japón, el 27 de septiembre de 1940.

en agosto de ese año se publica la Carta de Londres<sup>40</sup>. La legitimidad de este tribunal militar se asienta en el respaldo que dan los vencedores de la contienda, así como desarrolla la definición de los delitos internacionales de lesa humanidad.

Debemos analizar el desarrollo del derecho internacional de los crímenes de lesa humanidad para comprender una buena parte del derecho internacional público actual. Desde la Guerra de Crimea de 1864 se establecen protocolos de tratamiento para los heridos y capturados en el frente de batalla. Es el Primer Convenio firmado en Ginebra en lo que respecta al derecho internacional de guerra moderno. Posteriormente se firmará el Segundo Convenio de Ginebra en 1906, que se impulsa tras la Guerra Ruso-Japonesa de 1905 y amplía al primer convenio de 1864, extiende de la superficie terrestre a la marítima el derecho de legítima asistencia al herido por cualquiera de las partes en contienda. La omisión o impedimento de la asistencia clínica o ejecuciones sumarias suponía a los firmantes de dichas convenciones situarse fuera del derecho internacional de guerra y exponer a sus fuerzas a represalias similares. En base a estos dos primeros convenios se desarrollará el tercer Convenio de Ginebra de 1929, actualiza y sobre todo amplía a los anteriores el tratamiento a los prisioneros y cautivos. En especial queremos incidir en las exigencias que pone a los firmantes respecto al tratamiento de personas cautivas. Él es una de las fuentes jurídicas para la legitimidad del Tribunal Militar Internacional creado tras la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, la tipificación de los delitos de lesa humanidad no será fácil para los juristas de la época, como ejemplo, se puede destacar los cargos contra Karl Dönitz<sup>41</sup> por crímenes de guerra en Núremberg. La guerra submarina de Alemania durante la Segunda Guerra Mundial contra las potencias aliadas había violado en numerosas ocasiones la Segunda Convención de Ginebra. A Dönitz le hacían responsable de dichas violaciones y pedían la máxima condena contemplada en el tribunal, la pena capital. Sin embargo el jefe de la marina de guerra de los EE.UU. publicó una carta en la cual denunciaba que las acciones aliadas en guerra submarina fueron similares. Conforme al

---

40 Regula el procedimiento y tipifica los delitos de lesa humanidad para el tribunal militar de los Aliados y la URSS para enjuiciar conjuntamente a los líderes de Japón, Alemania e Italia.

41 Karl Dönitz, 1891-1980, comandante en jefe de la Kriegsmarine de Alemania entre 1943 y 1945.

segundo Protocolo de Ginebra, las tripulaciones de barcos mercantes (no así tripulaciones de navíos militares) tenían que ser avisadas y poderse evacuar de la nave antes del hundimiento de la misma. Ello fue obviado prontamente por parte de la Kriegsmarine tras el hundimiento de uno de sus submarinos ubicado tras dar el aviso de la posición de los náufragos de un mercante por parte de la marina de guerra británica. En consecuencia, tras este hecho los submarinos alemanes hundieron mercantes sin aviso previo a las tripulaciones. Los aliados actuaron en consecuencia de manera similar respecto de las flotas mercantes del Eje. Nimitz <sup>42</sup>expuso este hecho públicamente evitando así la pena capital al ex comandante en jefe de la Kriegsmarine. Con este ejemplo, queremos señalar que tras la Segunda Guerra Mundial hubo que hacer un esfuerzo jurídico por definir los crímenes de lesa humanidad, los cuales estuvieron sujetos a debate en aquellos años.

Por otro lado, el Derecho del Mar es una rama importante y antigua del derecho internacional. En este sentido, el derecho internacional marino merece un análisis en este apartado. Los conflictos del presente siglo tienen también origen marítimo respecto a la soberanía de islas, desembocaduras de ríos y diversos accidentes geográficos, en definitiva, una cuestión material de carácter territorial y económico. Destacamos que la doctrina tradicional respecto del espacio marino es la no propiedad por parte de ningún sujeto político. Hugo Grocio y la doctrina del *Mar Libre* en su obra *Mare Liberum* en el siglo XVII. A modo de disertación, señalar que la corriente de pensamiento que podemos asociar al institucionalismo liberal es la que ha desarrollado el derecho del mar, recordar la Carta del Atlántico de 1941 de Churchill y Roosevelt sobre la libre navegación de los mares, posteriormente hacemos referencia explícita de la misma. Es en el siglo XVIII con el refuerzo del papel del Estado que este reclama para sí la soberanía de las aguas costeras. Cornelis Van Bijnkershoek en su obra *Dominio Maris*

---

42 Chester W. Nimitz, (1885-1966) Comandante en jefe de la flota del Pacífico de EE.UU. entre 1939 y 1945 y comandante en jefe de la armada de los EE.UU. entre 1945 y 1947



de 1702 postula el principio de las 3 millas náuticas<sup>43</sup> como aguas propias del país al que bañan, lo que una bala de cañón de la época podía tener de alcance máximo.

Durante el siglo XIX no hubo un desarrollo del Derecho Marítimo destacable, señalar eso sí la política del cañonero y el debate en términos legales de la legitimidad para establecer bloqueos marítimos. Normalmente estos bloqueos eran realizados por las potencias importantes en el siglo XIX sobre Estados más débiles por motivos económicos y satisfacción en el pago de deudas. Es en el siglo XX cuando el Derecho del Mar tiene un desarrollo y evolución importantes. La SDN contempló la necesidad de unas aguas territoriales mayores a 3 millas náuticas. En 1930 se realiza una conferencia en la Haya para codificar el Derecho Internacional Público de aquel entonces, aunque no se transforma en acuerdos jurídicos vinculantes esta conferencia sí que se pone de acuerdo a los Estados a reconocer entre ellos 12 millas náuticas como agua soberanas. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Administración de Truman toma una decisión que determinará en buena parte la definición de las aguas territoriales. La declaración Truman postula que son aguas territoriales soberanas todas aquellas que tengan como suelo a la misma plataforma continental, entorno a unas 200 millas náuticas de media. A continuación de esta declaración del presidente de EE.UU. una buena parte de Estados latinoamericanos emiten declaraciones similares entre 1945 y 1950. Esto tendrá un desarrollo en conferencias regionales en el continente americano y fuera de él. La importancia de las dos conferencias, la *Declaración de Santo Domingo* en 1972 y la Conferencia de Argel de 1973 supone el reconocimiento por parte de los Estados de estos continentes el postulado de las 200 millas náuticas como aguas soberanas.

Hay que señalar que en la *Carta del Atlántico* de 1941, declaración conjunta del presidente Roosevelt y el primer ministro británico Winston Churchill, se hacía una encendida defensa de la libre navegación por los océanos del mundo para cualquier nación. Ella tuvo influencia en el desarrollo en el seno de la ONU sobre el derecho marítimo. La organización convoca tres conferencias sobre el derecho del mar, en 1956,

---

43 Una milla náutica son 1852 metros, siendo una milla náutica la derivada de la longitud con respecto a un minuto del arco de la latitud.

1960 y 1967-1982. Es la tercera conferencia la que desemboca en un tratado internacional riguroso y bien definido en los términos en 1982. Ese mismo año, al término de la conferencia la Asamblea General de someter a votación la *Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, 130 Estados votan a favor, 17 se abstienen y sólo 4 votan en contra. Establece además un Tribunal Internacional sobre el derecho del mar para la resolución de controversias y una Autoridad Internacional para los Fondos Marinos. El Tribunal Internacional sobre el derecho del mar ha resultado ser uno de los tribunales internacionales más exitosos y que más procedimientos y contenciosos ha tratado en comparación con otros tribunales internacionales, cómo sería en contraste la Corte Permanente de Arbitraje.

Sí bien los tres Convenios de Ginebra (1864, 1906 y 1929) son antecedentes claros del actual marco jurídico internacional, estos convenios se actualizan, mediante la *Cuarta Convención de Ginebra* de 1949. Tras la firma de la Carta de la ONU de 1945 era necesaria la actualización y un mejor encaje de dichos convenios. Los armamentos y comportamientos bélicos han evolucionado desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX de manera muy significativa. A nivel histórico y reflexionando, hay que señalar que la guerra tiende a ser ritualizada entre contendientes que se conocen y se han enfrentado en más de una ocasión, tal era el caso en los Estados e Imperios primitivos del Oriente Medio antes de la llegada de los Pueblos del Mar o entre los pueblos de la América precolombina. No obstante, cuando surge un nuevo contendiente, con otra forma de entender y realizar el choque directo da lugar a una reordenación de la reglamentación de la guerra, en caso de que uno de los contendientes no sea capaz de reorganizar sus tácticas y comportamiento en el campo de batalla, la tendencia a tener derrotas se incrementa notablemente, lo que condena a la derrota a una de las comunidades. En este sentido el derecho humanitario internacional intenta limitar el padecimiento de la población civil lo más posible y fomentar un comportamiento predecible en caso de choque armado por parte de quienes empuñan las armas. El derecho internacional humanitario es una de las justificaciones de la existencia de la ONU, en consecuencia este derecho se ha visto potenciado en la organización desde su nacimiento. A los cuatro convenios de Ginebra, los cuales deben suscribir los Estados miembros de la organización se refuerzan en 1977 con dos protocolos adicionales que se anexan al

cuarto Convenio de Ginebra, estos dos protocolos incorporan la responsabilidad de los Estados respecto de las poblaciones civiles de zonas en conflicto. Destacar en la evolución del Derecho Internacional actual los siguientes tratados y convenciones. En 1975 se firma la Convención sobre armas bacteriológicas, fundamentalmente prohíbe su uso a los firmantes de dicha Convención. En 1980 se firma la Convención sobre armamentos convencionales a la que se le añadirán sucesivamente cinco protocolos. En 1993 señalar la Convención sobre armas químicas, similar a la Convención sobre armas bacteriológicas. Finalmente resaltar El Tratado de Ottawa de 1997 que prohíbe el uso de minas antipersonales. Por último destacar el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, donde se prohíbe y sanciona el empleo de menores y niños en conflictos bélicos y armados. Estos tratados y convenciones han sido incorporados al ordenamiento jurídico de una gran cantidad de países como derecho consuetudinario, es decir, como derecho interno propio del Estado.

Otro aspecto importante en el actual marco jurídico internacional es las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, Relaciones Consulares de 1963. Sin olvidar la Convención de la ONU sobre las Misiones Especiales de 1969 y la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural de la UNESCO de 1972. La primera convención es la que nos interesa para este trabajo. En ella se regulan las actuales relaciones entre Estados de manera ordenada, y es una referencia en el campo diplomático a la hora de establecer límites de negociación y resolución de controversias.

Cabe destacar que el sometimiento voluntario al imperio de la ley es de importancia crucial para un sistema saludable de organización social, tanto al nivel nacional como internacional, y cualquier esfuerzo para crear y mantener tal sistema debe en sí fundamentarse en el imperio de la ley. Ello es un objetivo puesto que constituye la base para una gestión justa de las relaciones dentro y entre los pueblos. Es un instrumento útil, ya que reduce incertidumbres; y además en la actualidad un régimen legal sólido ayuda a asegurar la protección de los DD.HH. fundamentales, el acceso político a un gobierno participativo, así como dar cabida socialmente a grupos diversos y la oportunidad económica y equitativa de progreso.

### **5.1.1. Fundamentos jurídicos de la diplomacia preventiva**

Este trabajo de investigación gira en torno a conceptos jurídico político que se desarrollan en la actual diplomacia preventiva, con las teorías de los regímenes internacionales y del institucionalismo liberal que generan una interdependencia cada vez mayor entre los distintos actores de la sociedad internacional. Así pues, la SDN, surgida en el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919 e inspirada en el idealismo wilsoniano, nació con el propósito de establecer las bases para la paz y la reorganización de las RR.II. entre los Estados. Cuando finalizó la Primera Guerra Mundial y los acontecimientos posteriores fueron propiciando la aparición de la Segunda Guerra Mundial. La consecuencia fue, como hemos explicado previamente, la creación de la ONU, cuya intención máximo fue poner fin a las guerras por medios pacíficos, impulsando el desarrollo económico de las naciones.

La diplomacia preventiva, como mecanismo privilegiado de la Carta de ONU y el actual Derecho Internacional Público, constituye en estas últimas décadas la base principal de buena parte de las acciones diplomáticas de prevención o mediación en el mundo. La participación cada vez más activa de las organizaciones regionales en cuanto a la diplomacia preventiva hay que analizar sus aportaciones en el inmenso trabajo que supone los esfuerzos de pacificación. Si bien en los estatutos fundacionales de estas organizaciones se habla de este tipo de acciones, éstas se han ido perfilando a través de declaraciones y resoluciones para su puesta en marcha. En este sentido, el marco teórico atañe también a las declaraciones y resoluciones, no obstante éstas son fruto de un trabajo previo. Por ello, merecen una mención especial las conferencias intergubernamentales fuera de ONU, llevadas a cabo durante el siglo XX y al inicio del XXI, ya que impulsaron declaraciones y resoluciones en el campo de la mediación y la resolución de conflictos.

La presente investigación pretende tener en cuenta y analizar las aportaciones de autores relevantes y escuelas de RR.II del mundo en prevención de conflictos, que hoy en día tengan un reconocimiento académico relevante. Para centrar la materia es

imprescindible realizar un breve análisis de la Carta de las Naciones Unidas, para lograr una visión global antes de profundizar en los demás aspectos teóricos.

Centrándonos en aquellos aspectos de la diplomacia preventiva reflejados en la Carta de la ONU, nos llama la atención, en el Capítulo I, el Artículo 1 en el que se destacan los propósitos y principios de la organización, reflejando la concepción para la que ha sido creada: *“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamiento de la paz”*.

En el Capítulo VI de la Carta nos centraremos en uno de los núcleos en los que se fundamenta la diplomacia preventiva actual. Este capítulo está dedicado en exclusiva al arreglo pacífico de las controversias. En él se vuelve a destacar la implicación del Consejo de Seguridad en dicha materia, concretamente en el Artículo 33, donde Consejo insta a las partes que están en conflicto a la resolución de éste por medios pacíficos. En el Artículo 34, es facultad del Consejo investigar toda controversia que considere pone en riesgo la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, en el Artículo 35, queda reflejado que los Estados que están en conflicto tienen la libertad para recurrir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad, según lo consideren más adecuado. En el segundo apartado de este mismo Artículo se abre también la posibilidad de recurrir a uno u otro órgano de la ONU a los Estados que no formen parte de ella, siempre que acepte las disposiciones de la Carta y sus mecanismos de resolución de conflictos. También se hace referencia a las limitaciones de la Asamblea General frente al Consejo de Seguridad, basándose en los Artículos 11 y 12 anteriormente descritos

En el Capítulo VI es importante señalar el aspecto jurídico en que operan el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Esto supone que, al tratarse de un contencioso jurídico, los Estados en conflicto deben ser tenidos en cuenta en las recomendaciones del Consejo de Seguridad o la Asamblea General, aunque éstas no

pueden contrariar el derecho internacional, sobre todo en caso de las afirmaciones anteriores, sino están sometidas a la norma del mismo. Por ello, en caso de realizar recomendaciones de orden jurídico, deben tener en cuenta un informe preceptivo de la Corte Internacional de Justicia.

El Capítulo VIII de la Carta trata del papel y la relación de las organizaciones regionales con la ONU y el Consejo de Seguridad. Los tres Artículos que componen el capítulo, en los artículos 52, 53 y 54, se pueden sintetizar en lo siguiente: la ONU reconoce a las organizaciones intergubernamentales regionales siempre que no contraríen su Carta. Les reconoce la competencia en el arreglo pacífico de controversias, siempre y cuando la materia no sea ya de la competencia del Consejo de Seguridad, que jerárquicamente es una instancia superior y, al igual que sucede en el caso de la Asamblea General, puede hacer suya la controversia que se esté tratando en la organización regional. Cabe destacar que este tipo de gestión de una controversia se desarrolla en el sentido inverso al que hemos explicado hasta ahora, pudiendo el Consejo de Seguridad delegar la resolución de una controversia en una organización regional si lo considerase oportuno.

En el Artículo 54, al igual que se pide en caso de acciones unilaterales de legítima defensa en el art. 51, el Consejo debe estar informado de las acciones proyectadas previamente. En este orden, debemos señalar que las organizaciones regionales con mecanismos de resolución de controversias son relativamente diferentes cada una. En este sentido, la Carta otorga un papel importante a la mediación regional, a través del Artículo 52, en el que cabe destacar sus puntos primero y tercero. El primero, dice así: *“Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos Principios de las Naciones Unidas”*. Y el tercero dice lo siguiente: *“El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad”*.

Puesto que una de las materias objeto de estudio en esta investigación es la relación entre la diplomacia (ya sea preventiva o no) y el desarrollo económico, destacaremos el Capítulo IX en el que relaciona el desarrollo y la cooperación entre los Estados en el seno de la ONU. Este capítulo es una declaración de principios sobre uno de los principales organismos de la ONU: el ECOSOC. Este organismo se desarrolla en el Capítulo X, en cuanto a composición, competencias y funcionamiento. Se le otorga la competencia principal, dentro de la organización, de establecer la cooperación económica y social entre los miembros de la ONU. Esto no sólo atañe a los Estados, sino también a la sociedad civil de los diferentes países, tal y como queda reflejado en su Artículo 71, motivo por el cual trabaja con organizaciones no gubernamentales que se ocupan de materias que son competencia del ECOSOC.

Hay que señalar que los asuntos de materia social y política, no sólo la seguridad y paz en el mundo, son un elemento fundamental de la ONU y los organismos: *"The UN remains an assembly of 191 sovereign states trying through diplomacy to find a common denominator for dealing with international problems while protecting their national interests. Yet it also represents a central point for focusing on issues of security, international development, humanitarian assistance, environmental degradation, drugs, transnational crime, health and diseases, and global common spaces that require international collaboration"* (Nye, 2007). En este sentido el postulado liberal de Nye aporta una justificación de las motivaciones estatales para el desarrollo de regímenes internacionales e instituciones internacionales.

### **5.1.2. Tribunales del sistema de las Naciones Unidas**

La ONU necesita para la resolución de controversias, no sólo mecanismos extrajudiciales como son la mediación, la negociación y otros buenos oficios de la diplomacia. También necesitan de una capacidad jurídica efectiva a la hora de resolver las materias judicializadas. La corriente idealista que impulsó Woodrow Wilson, se manifiesta de esta forma nuevamente en la segunda mitad del siglo XX. No queriendo

volver a repetir los artículos de la Carta de la ONU, destacar que en ella se otorga una importancia grande a la Corte Internacional de Justicia. Sus sentencias cuentan con el respaldo del Consejo de Seguridad para su ejecución y, que todos los Estados miembros de la organización y observadores están sometidos de facto a la jurisdicción del dicho tribunal.

El hecho de la existencia de la C.I.J. da una coherencia al derecho internacional público que ha permitido a finales del siglo XX y en el XXI desarrollar sistemas de tribunales en el seno de organizaciones regionales, no obstante cabe destacar lo siguiente “*La Comisión de Derecho internacional (C.D.I.) incluyó en su programa de trabajo del 2000 la cuestión de los riesgos de la fragmentación del Derecho internacional. En 2001 la AGONU pidió a la Comisión que siguiese el análisis de los temas y, en 2002, se creó un grupo de estudio que, en 2003, nombró a Marti Koskenniemi Presidente. En 2005 el Presidente presentó un Informe titulado sobre la lex specialis y los regímenes autónomos, modificado en 2006, con las aportaciones de la Comisión. La posible fragmentación del orden internacional planteaba muchas cuestiones. La CDI, siguiendo a Hafner, aprobó la inclusión del tema en su orden del día ante los riesgos para la estabilidad y la coherencia del Derecho internacional y de las relaciones internacionales.*” (Liesa, 2008: 16), Liesa hace referencia en especial al espacio hispanoamericano, pero en África también se da un proceso de regionalización jurídica, así como en menor o mayor grado en otras partes del globo.

Es por ello que la ONU está llamada a velar por la coherencia del Derecho Internacional Público, en especial el de carácter humanitario y no se fraccione el derecho internacional público en derechos regionales con diferente percepción y penas ante un mismo hecho.



### 5.1.3. Corte Internacional de Justicia (CIJ)

La CIJ es la máxima instancia judicial, además de emitir sentencias entre contenciosos interestatales desarrolla una importante labor de asesoría mediante informes consultivos que pueden solicitar el Consejo de Seguridad, la Secretaría General o la Asamblea General. La CIJ envía una memoria anual a la AG de los procesos que lleva a cabo. La composición de la Corte, atendiendo a su vocación universal, estará compuesta por 15 juristas de los cinco continentes, se tiende a que haya un mínimo de dos o tres por continente. Estos jueces son designados por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General mediante votación de los Estados miembros.

En el aspecto que nos interesa en especial la CIJ es el referido a la resolución de controversias que prevengan futuros conflictos. En su *website*, su ficha técnica expone de manera breve y concisa su aportación al respecto. El CS tiene la facultad de solicitar opinión consultiva a la Corte.

Cabe señalar en la actualidad que la CIJ ha emitido más que 125 sentencias firmes desde su fundación en 1946. Es decir, tiene en la actualidad un papel importante en la resolución de controversias y conflictos potenciales, algunos de los cuales no son en nada nuevos, por ejemplo, el contencioso entre Chile y Bolivia data desde el siglo XIX. Sin embargo, la mayoría de los casos que tiene pendientes son más cercanos en el tiempo, controversias surgidas en las últimas dos décadas. Por otra parte, los casos nos indican los puntos de fricción en el mundo entre los Estados y donde la diplomacia de prevención de conflictos ha de jugar su papel.

Por ello, la CIJ puede ser un instrumento de alerta temprana sobre un conflicto potencial en el futuro, sí alguna de las partes acude a la CIJ. También cumple una función disuasoria como garante del derecho internacional público en caso de ser violentado, puesto que sus sentencias tienen el respaldo del CS como anteriormente señale. Su efectividad y eficiencia depende en buena medida de las capacidades materiales y humanas con la que se la dote de manera estable en el tiempo, así como de

la confianza que sea capaz de generar y sus éxitos dando respuesta a los desafíos que se planteen.

#### **5.1.4. Corte Permanente de Arbitraje**

Otra institución jurídica importante y que hemos decidido situar junto con la CIJ, es la Corte Permanente de Arbitraje creada en 1889. Como su nombre radica una Corte de Arbitraje en el marco de la diplomacia preventiva no es nada desdeñable o anodino. Su papel en la tesis resalta la importancia de la mediación y el arbitraje puede tener a la hora de abordar las controversias, evitando posibles conflictos. Es decir, se trata de un instrumento proactivo. En la actualidad sigue en ejercicio y en 2007 contaba con 107 Estados. Fue creada tras el acuerdo de los Estados participantes en la Conferencia de la Haya de 1889. Aunque no tenga el predicamento y no sea tan conocida como la CIJ, esta corte de arbitraje ha tenido una dilatada historia. Su objeto es la interpretación de tratados bilaterales y multilaterales en la resolución de las controversias que de ellos se puedan derivar para las partes. Destacar que ha tenido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y finales de la década de las ochenta una escasas actividades. Su actividad vuelve a ser manifiesta con el caso del secuestro de la embajada de EE.UU. en Teherán en 1979. No tiene capacidad de emitir sentencias, pero su competencia en mediación e interpretación de tratados mediante tribunales que se crean ad hoc para cada caso ha ido adquiriendo nuevamente relevancia desde los años ochenta. Destacar también como instituciones jurídicas importantes en el seno de la ONU, como el Tribunal Internacional del derecho del mar, antes señalado. A su vez existe un equivalente a la Corte Permanente de Arbitraje mediante la Autoridad Internacional para Fondos Marinos, que tiene por objeto la resolución y mediación pacífica de controversias marítimas.

En conclusión, la CIJ y en menor medida la CPA, al no estar esta última con tantos países bajo su jurisdicción es destacar la importancia de su aportación jurídica mediante sus dictámenes en la ONU, dando un respaldo y orientación jurídica importante a las decisiones que después se adopten en el seno institucional de la

organización. Esto, no es algo baladí, es importante para la diplomacia preventiva gozar de fuentes de legitimidad legal reconocida por los Estados.

El Derecho Internacional Público, basado en la Carta de Naciones Unidas es el fundamento mismo de la organización. La promoción del desarrollo y respeto de las obligaciones internacionales siempre ha sido un aspecto central de las actividades de la dicha organización. Entre las iniciativas más relevantes cabe resaltar el fomento del desarrollo progresivo del Derecho Internacional y de su codificación, el apoyo a la red cada vez mayor de tratados internacionales y los mecanismos internacionales de resolución de controversias. Dichas actividades basadas en los valores y los principios básicos de la carta magna y contribuyen de manera significativa a los esfuerzos colectivos al escala planetaria para garantizar y mantener la paz, la seguridad internacionales, promover los derechos humanos y fomentar el desarrollo sostenible. Destacar también que el BM tiene también una institución para la resolución de controversias entre Estados y particulares, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativa a Inversiones (CIADI), fundado en 1965, está enfocado a dirimir y mediar en controversias de carácter comercial.

## **5.2. Tribunales de derecho penal internacional: la Corte Penal Internacional**

Es importante resaltar el papel de la CPI, como un tribunal de justicia internacional permanente cuya misión es juzgar a las personas acusadas de cometer crímenes de genocidio, de guerra, de agresión y de lesa humanidad. Su importancia en este trabajo es de señalar que después del conflicto armado, los autores deben responder de sus actuaciones. Se trata del primer organismo judicial internacional de carácter permanente encargado de perseguir y condenar los más graves crímenes cometidos por individuos contra del Derecho Internacional Público y humanitario en especial; los antecedentes de tribunales internacionales habían sido hasta entonces limitados en el tiempo.

Creada en 1998 mediante el Tratado de Roma de ese mismo año. La CPI tiene su competencia en el enjuiciamiento de los crímenes de guerra y genocidio. Los estatutos internos de este tribunal entraron en vigor el 1 de julio de 2002. Su creación no ha estado exenta de dificultad. Destacar que EE.UU., R.P. China, e Israel se opusieron a su creación, de hecho EE.UU. firmó finalmente el Tratado de Roma, pero no se ha ratificado por parte del Congreso de Representante norteamericano y posteriormente George W. Bush Para que este Tratado fuera jurídicamente efectivo se requiera al menos que 60 Estados de los firmantes lo ratificasen, esta condición se cumplió rápidamente, en consecuencia desde 2002 es un tribunal en ejercicio pleno de sus facultades. Destacar que en su corta historia el enjuiciamiento por los crímenes de guerra cometidos por parte de los líderes yugoslavos (líderes serbios, no así de otras exrepúblicas yugoslavas) en los conflictos que asolaron a la ya extinta Yugoslavia en los noventa. Destacar que el genocidio en Ruanda en 1994 tuvo un efecto sobre la conciencia internacional de la necesidad de castigar ciertas acciones gubernamentales que atenten contra el Derecho Humanitario, pr ello, la CPI establecio un tribunal *ad hoc* para la perseguir a los responsables de dicho genocidio. En la actualidad el proceso más relevante es el enjuiciamiento y orden de detención de Omar Hasán Ahmad Al Bashir, por el conflicto de Darfur y la manera que la presidencia del Sudán ha tratado militarmente el conflicto, obviando mucho del derecho humanitario internacional, del cual Sudán forma parte de muchos tratados, acuerdos y convenciones que le obligan a cumplir dichos DD.HH.

Debemos señalar que los ordenamientos jurídicos internacionales no operan como un régimen jurídico interno, aunque desde un punto de vista reduccionista parecen homólogos, *"Sovereign and nonintervention are enshrined in international law and organization. People sometimes have problems understanding international law and organization because they use a domestic analogy. But international organization is not like domestic government, and international law is not like domestic law"* (Nye, 2007: 175). Esto se debe en gran parte al reconocimiento del ejercicio de soberanía por parte de organizaciones y regímenes internacionales, es decir que no aspiran a sustituir al Estado en su jurisdicción, y en caso de proceder en contra de ciertos actos, no lo es sobre el Estado, tiende y en general es sobre personas particulares.

En definitiva, en lo que respecta al sistema internacional de justicia, tenemos una serie de tribunales penales creados desde la Segunda Guerra Mundial principalmente, a excepción de la Corte Permanente de Arbitraje. Es en consecuencia un sistema internacional de justicia relativamente joven, tribunales como el dependiente de la UA es creado en 2006 y la Corte Penal Internacional en 1998, entrando en vigor en 2002. Así pues, este aspecto internacional conlleva un gran reto, la aplicación efectiva de la jurisdicción de estos tribunales, así como la delimitación de competencias entre ellos. El conflicto competencial entre la UA y la Corte Penal Internacional puede ser sólo el anticipo de futuras contradicciones.

Otra cuestión actualmente importante son sus limitaciones materiales "*A finales de octubre de 2007, la CPI había recibido más de 2.800 denuncias de presuntos crímenes en 139 países, incluidas muchas relacionadas con la guerra de Iraq por la <<coalición de voluntarios>>, Los esfuerzos del fiscal de la CPI, Luis Moreno Ocampo, por limitar el universo de casos se centraron en diferenciar entre la conducta potencialmente criminal durante el conflicto, para que la Corte tenía competencias, y la decisión de involucrarse en un conflicto armado, que estaba fuera de su jurisdicción*" (Mitchell, 2014: 283). Otra cuestión no menos importante es la no participación y por ende su no reconocimiento de su jurisdicción de Rusia, India, República Popular de China, EE.UU. entre otros Estados. No obstante, buena parte del desarrollo y evolución de estos tribunales en un futuro próximo parece estar respaldada en función de la gran cantidad de Estados implicados, aparte del claro impulso e interés desde la ONU y las organizaciones regionales.

En abril de 2012 la CPI contaba con 132 Estados que habían ratificado/adherido al Estatuto de Roma de los 160 que en 1998 impulsaron el Estatuto de Roma. Es decir, tiene un respaldo estatal importante aunque en el no estén los Estados mencionados anteriormente (Rusia, R.P. China, EE.UU. entre otros).

La optimización de los recursos con que cuenta la CPI es fundamental para dar respuesta a las denuncias de crímenes contra la humanidad, otro reto futuro importante que se deriva de su eficacia y eficiencia es que logre un efecto disuasorio entre aquellos

tentados de violentar el Estatuto de Roma. Se ha escogido dos sentencias en firme, el contencioso entre Nicaragua y Costa Rica sobre la desembocadura del Río San Juan y el conflicto fronterizo de 1998 entre Eritrea y Etiopía por la región de Badme son dos ejemplos claros de prevención de conflicto en el marco de derecho internacional que cabe destacar entre otros. Al final del presente capítulo se hace un análisis de ambos casos.

A modo de observación en lo que respecta a la CPI se pueden señalar las fuentes de financiación, proceden de entes privados y de los Estados aportadores mayoritarios (Reino Unido, Japón, Alemania). Académicos y personas de diversas ramas señalan que no son aportaciones desinteresadas en ocasiones. La CPI no tiene dotación monetaria fija del presupuesto de la ONU. Por otra parte, recibe colaboraciones de la sociedad civil, agrupaciones de abogacía, ONG, fundaciones, etc., las cuales puede darse el caso que haya intereses encubiertos a la hora de participar en los procesos. Por ello, se ha llegado hablar por parte de sus críticos de la llamada justicia política internacional que opera en detrimento de la soberanía nacional y de los Estados presentes con menores capacidades. El Catedrático emérito en Derecho por la universidad Niza, Charvin afirma en un artículo; *“On constate aussi que la CPI tend à fonctionner quasi-exclusivement à charge à l’encontre des prévenus. C’est ainsi par exemple, que parmi les témoins ou les ONG sollicités, on s’abstient de prendre en considération ceux qui sont à priori «suspects», tandis que les autres sont appelés à fournir des éléments de «preuve» ! Le «tri» effectué entre les témoignages semblent parfaitement arbitraire dans l’affaire L. Gbagbo (14). Les moyens de la défense ne sont pas en mesure de rivaliser avec ceux de l’accusation: des dizaines de juristes, dont les avocats français, proches de F. Hollande, J.P. Benoit et J.P. Mignard et le Parquet (doté d’une trentaine de millions d’euros servant à rémunérer des enquêteurs, des consultants, etc. font face à la petite équipe de défenseurs bénéficiant d’un budget très limité (environ 76.000 euros)”* (Charvin, 2016); el fragmento pone de relieve el efecto que las colaboraciones y fuentes de financiación tienen de impacto en las investigaciones, poniendo de relieve que se da una asimetría entre las partes significativa.

### 5.3. Tribunales de Organizaciones Regionales

Naciones Unidas reconocen la importancia de las organizaciones regionales en resolución de conflictos y de controversias. Se trata que las decisiones se tomen primero en el marco regional antes de acudir a las instancias de la organización. Evidentemente se reconocen como organizaciones internacionales legítimas aquellas que no contravengan el articulado de su Carta fundacional.

Los distintos tribunales regionales creados por tratados y resoluciones entre los Estados y las organizaciones regionales con competencia de resolver conflictos jurídicos entre ellos, juegan un papel fundamental al nivel regional. Por ello, *destacar en el presente trabajo su importancia en el marco de la diplomacia preventiva, al igual que sus mecanismos e instrumento abordados en los capítulos anteriores y en adelante.* Entre ellos, hay que destacar dos tribunales de organizaciones regionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano judicial de la OEA, creada en 1978; y La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dependiente de la Unión Africana. La Corte IDH tiene un recorrido histórico mucho mayor que la Corte Africana. Sin embargo, el actual clima internacional de muchos Estados africanos está en su ánimo potenciar este tribunal regional. A este respecto destacar las recientes declaraciones de líderes africanos negando la legitimidad del Tribunal Penal Internacional, al que acusan de ser una forma de injerencia externa por parte de las antiguas potencias colonizadoras. En consecuencia, en su ánimo esta potenciar las competencias y capacidades jurídicas del tribunal dependiente de la UA. Se trata de un tribunal joven, fue creado en 2006 y a tenor de la actual posición de muchos Estados Africanos parece que tendrá un recorrido a largo y medio plazo en los asuntos relativos al continente africano.

Otro tribunal regional relevante es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) fundado en 1953 y refundado en 1988 en base al protocolo nº11 que le actualizaba a los retos y desafíos que no se habían contemplado años atrás, tiene por misión garantizar el cumplimiento de los principios jurídicos reconocidos en la

Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) firmada por los Estados miembros del Consejo de Europa en noviembre de 1950 y a día de hoy firmada y ratificada por todos los Estados miembros del Consejo de Europeo a excepción de Kazajistán y Bielorrusia. Dicha Convención se basa en los fundamentos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como los protocolos adicionales añadidos con el paso de los años a la CEDH, siendo el depositario de este tratado el Secretariado General del Consejo de Europa. El Tribunal está compuesto por 47 jueces renovados cada nueve años. Por otra parte, dentro del marco de la UE está el Tribunal Europeo de Justicia con sede en Luxemburgo fundado en 1952. Hasta la ratificación del Tratado de Lisboa el Tribunal contaba con dos órganos desde 1989, El Tribunal de Justicia, el cual existe desde 1952 y el Tribunal General creado en 1989; tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa posibilita al TJUE la creación de tribunales especializados de primera instancia si la materia a tratar requiera de una instrucción amplia en el tiempo y con mayor dotación de medios. Ambos tribunales tienen la misión clara de evitar que los Estados sujetos a sus jurisdicciones perviertan los derechos fundamentales en sus respectivos territorios, evidentemente esto es una realidad que no se da en todos los casos, pues las ONGs y activistas denuncian gran cantidad de violaciones de dichos derechos fundamentales en ciertas regiones y Estados que no garantizan con eficacia la primacía de los principios fundamentales de la CEDH. No obstante, son instrumentos útiles para señalar dónde, cuándo, cómo y quién/es están violentando la CEDH y en el ámbito de la UE, si algún estado miembro no afronta sus obligaciones para la existencia de una tutela judicial efectiva en los compromisos adquiridos en los Tratados que componen la UE, fundamentalmente, atendiendo los principios del Tratado de Lisboa en la actualidad.

En definitiva los tribunales de organizaciones universales y regionales, son instrumentos de disuasión mediante su capacidad sancionadora y punitiva de acciones fuera del marco legal establecido y existente, así como de arbitraje. Estando compuesto por personalidades reconocidas de la región o continente, genera una certidumbre entre las poblaciones de los Estados sometidos a su jurisdicción, así a la hora de resolver los conflictos y evitar que se desemboquen en violencia gozan de cierto margen de confianza. Al igual que los tribunales internacionales, los tribunales regionales se



fundamentan en el Derecho Internacional Público. El grado de institucionalización de uno a otro está sujeto al nivel de desarrollo de los países miembros y el nivel de desarrollo humano y social de sus ciudadanos. Partiendo de esta premisa, que el grado de institucionalización está relacionado con el nivel sociopolítico de la población bajo su jurisdicción: Destacar que los sistemas democráticos sostenibles tienden a contar con un sistema judicial que funciona y es justo; con militares que están bajo el control de los civiles y servicios de policía y funcionariado competente, honrado y responsable. Por todo ello, podemos esperar que sean países con menor tendencia a situaciones de conflictividad armada.

Por otra parte, los tribunales necesitan tener un grado de autoridad y efectividad que facilite que sus sentencias y sus resoluciones se cumplan sin inconvenientes. Destacar que los países que cometen o consienten acciones contra los DD.HH. y ponen en peligro la seguridad humana, se oponen con frecuencia a que se desarrollen en su seno acciones preventivas por parte de estos tribunales y de las instituciones internacionales. No obstante, algunos observan a nivel crítico que las resoluciones respaldadas por el CS de la ONU, suponen en ocasiones un abuso sobre la soberanía y una injerencia en asuntos que son únicamente de carácter interno, en caso que el conflicto armado se circunscriba dentro de las fronteras de un Estado. En este sentido cabe resaltar la complejidad de las relaciones entre ex metrópolis y antiguas colonias, o los intereses estratégicos de parte los países con mayores capacidades, que denuncian o no los abusos conforme a su interés nacional en ocasiones.

#### **5.4. Dos ejemplos de resolución de controversias en el marco de Derecho Internacional Público**

##### ***A-El contencioso entre Nicaragua y Costa Rica sobre la desembocadura del Río San Juan***

*Hasta el momento, se ha desgranado la estructura jurídica internacional desde el aspecto teórico. Con el fin de ver manifestaciones reales de la aplicación del derecho internacional hemos escogido dos casos en los cuales hubo una implicación activa de instituciones y organizaciones*

*internacionales. Un caso representa un éxito en la mediación y resolución de conflictos y el otro modelo una debilidad de los mismos, no alcanzando solución satisfactoria a las partes las cuales entraron en confrontación directa.*

*El primer ejemplo a resaltar es el contencioso entre Nicaragua y Costa Rica. La disputa versa sobre la desembocadura del río San Juan, ambos países están separados por el dicho río y sus riberas correspondientes a cada Estado. Su desembocadura compuesta por una serie de islas y marismas han sido motivo histórico de disputa entre ambos países. En octubre de 2010 el gobierno nicaragüense realiza el dragado en la desembocadura del río San Juan. A su vez, una isla de la desembocadura del río, isla Portillos se instala un destacamento militar nicaragüense. El gobierno costarricense reacciona rápido expresando su malestar y recurriendo a la OEA como primera instancia mediadora. La posición costarricense es clara, se están produciendo daños en unos espacios naturales, los cuales entienden, se encuentran bajo su soberanía además. Su Secretario General, José Miguel Insulza se desplaza a la región y presenta un informe el 10 de noviembre a los Estados miembros de la OEA y sus órganos competentes, Nicaragua rechaza paralizar el dragado y retirar sus tropas, como pide Insulza. El 12 de noviembre de ese año, el Consejo Permanente de la organización emitía una resolución pidiendo la retirada de los destacamentos de Nicaragua y entablar un diálogo entre las partes. Nicaragua considera que dicha resolución es una injerencia en asuntos internos, pues a su entender estas islas son soberanía nicaragüense y se rechazaron las medidas. Ambos Estados anuncian su intención de dirimir el contencioso en la Corte Internacional de Justicia.*

*El caso es denunciado ante la Corte por parte del gobierno costarricense. El 7 de diciembre de 2010 se presenta formalmente ante la Corte. Una vez llegados aquí, queremos señalar la velocidad de desarrollo de los acontecimientos, entre octubre y diciembre el contencioso pasa del nivel bilateral (primer contacto entre los Estados), al regional (OEA), a un nivel que atañe a una institución internacional (CIJ). En apenas dos meses. En cinco meses, en marzo de 2011 la Corte dictaminaba un primer fallo cautelar tras dos audiencias previas, confirmaba la primera resolución de la OEA en esencia; retirada de los destacamento y paralización del dragado, por otra parte, confirmaba a Costa Rica como responsable medioambiental de la desembocadura, confirmando así su soberanía territorial en la práctica. Finalmente, en diciembre de 2011 la Corte emite un fallo en firme en una sentencia que confirma el fallo cautelar con sus respectivas medidas y confirmó la soberanía costarricense. El fallo fue acatado por ambas partes. Entonces entre principios de octubre de 2010 y mediados de diciembre de 2011 observamos la resolución de una controversia. Dicha controversia atañe a una cuestión tan sensible para cualquier Estado como es la delimitación fronteriza y soberanía de un territorio. Observamos una acción rápida por parte de los actores implicados en los procesos de carácter internacionales aquí descritos. Esto es una muestra de cómo las vías de resolución de conflictos planteadas desde la Segunda Guerra Mundial son capaces de dar soluciones en casos de controversias.*

## ***B-El conflicto fronterizo de 1998 entre Eritrea y Etiopía por la región de Badme***

*Sin embargo, otro caso en que se han visto implicadas las instituciones y organizaciones internacionales los hechos acontecidos desembocaron en conflicto armado directo. Eritrea se separa de Etiopía en 1993 pacíficamente y con buenas relaciones entre ambos gobiernos. Sin embargo a finales de la primavera de 1998 Eritrea desplaza unidades militares para tomar el control de la pequeña región fronteriza de Badme. Las fronteras entre ambos se militarizan y fortifican rápidamente en el verano y sus fuerzas aéreas atacan objetivos urbanos, Asmara (capital Eritrea) fue bombardeada por Etiopía y Mekele y Adigrad, ciudades etíopes por parte eritrea. La confrontación entre las fuerzas armadas de estos países se estanca en la frontera. A su vez, Etiopía expulsa a partir de 1999 a las poblaciones de origen eritreo de sus fronteras, creándose un problema de refugiados a gran escala. Por otra parte, ambos Estados financian a organizaciones armadas para que combatan y desestabilicen al otro país. Finalmente el 12 diciembre de 2012 ambos países ponen en práctica el Acuerdo de Argel firmado previamente entre ambos para poner fin a las hostilidades. Ambos estados aceptan la presencia de una misión internacional de las Naciones Unidas en pro del restablecimiento de la paz y posterior consolidación. La frontera queda delimitada por la demarcación establecida en la época colonial, ello cuenta con el respaldo de la OUA. Por otra parte, el 31 de junio de ese año el Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la resolución CS/1312, que establece el envío de una misión de observación con el fin de establecer las necesidades que requería una misión de mantenimiento de paz. El 9 de agosto el informe de la Secretaría General de la ONU, ostentada por Kofi Annan en aquel momento, recomienda ampliar la misión MINUEE en efectivos y competencias, pasando de los 100 efectivos iniciales a 4.200. El informe es estudiado por parte del Consejo de Seguridad que emite la resolución CS/1520 del 15 de septiembre de 2000, ampliando a 4.300 los efectivos y prolongando la misión hasta marzo del 2001. La frontera queda desmilitarizada en una franja de 25 km de ancho entre ambos Estados. Por otra parte, para darle solución al conflicto, el Acuerdo del 12 de diciembre en Argel establece la creación de una Comisión Internacional de fronteras y otra de reclamaciones, que interprete y delimite las fronteras entre ambos Estados en función de los tratados históricos que las delimitaron. En agosto de 2002 la misión de la MINUEE se amplía a dar apoyo directo a la Comisión de Fronteras del Acuerdo de Argel, esto es, el desminado de zonas antes disputadas y establecimiento de las demarcaciones fronterizas. El Arbitraje de esta Comisión tiene carácter vinculante, siendo sólo posible la revisión de sus dictámenes ante la CIJ. Aunque ambos países aceptaron las condiciones del arbitraje, se han mostrado recelosos en su aplicación, en 2005 Eritrea limitó los movimientos de personal de la MINUEE y pidió la reducción de personal de la misión. Etiopía no ha actuado tampoco con simpatías hacia la misión. En noviembre de 2005, para reafirmar la misión el Consejo de Seguridad emite una resolución en que encomienda a ambas partes a cumplir los términos acordados so pena de verse sometidos a sanciones. A fines de julio de 2008 finalizó a la misión MINUEE. El problema aunque aparentemente resuelto es un foco de tensión entre ambos países. Hay que señalar que las fronteras están cerradas entre ambos desde el conflicto armado y que ambos Estados mantienen en las cercanías a las zonas desmilitarizadas de la frontera cuantiosos contingentes militares. La Comisión de fronteras como se ha señalado ha sido la que más*

*dificultades ha tenido por las partes, por contra los dictámenes de la Comisión de Arbitraje (se extingue en 2009) han tenido menos objeciones por las partes, siendo más fácil así llevarlos a efecto. La Comisión de Fronteras debido a las controversias que plantean las partes ha tenido que prolongarse en el tiempo.*

*En este sentido, las organizaciones e instituciones internacionales, no fueron capaces de frenar el conflicto antes de que estallase. La mediación de la ONU y la OUA y resoluciones efectivas del Consejo de Seguridad llegaron una vez el conflicto estaba en pleno desarrollo. Por otra parte, hay que señalar que el conflicto bélico se inició también de una forma rápida, sin tiempo para una reacción en un primer momento por parte de las organizaciones e instituciones internacionales señaladas. Por otra parte, las Naciones Unidas se han implicado en gran medida en la región tras el Acuerdo de Argel, hay que señalar que aparte de la misión MINUEE, la ONU conjuntamente establecía personal para la cooperación mediante el PNUD y ACNUR. Sin embargo, la resolución del conflicto no ha tenido el éxito que por ejemplo observamos en el primer caso señalado. Esto se debe en gran parte, a qué una vez que un conflicto se ha desencadenado las consecuencias son mayores. Es evidente que requieren de decisiones que conlleven costes mayores para todos los actores. Es por ello, la articulación de las organizaciones regionales fundamental, si se compara la acción de la OEA y la OUA se hallan notables diferencias. La más señalada, la prontitud de respuesta ante las reclamaciones y un pronunciamiento claro. La OEA tuvo una reacción rápida, la OUA necesito de la participación directa en la materia de las Naciones Unidas y no se mostró como un instrumento regional tan eficiente. Por otra parte, la OEA era una organización con un recorrido temporal mayor que la OUA que a fin de cuentas es el embrión de la actual UA. En consecuencia, en este conflicto cabe esperar que la UA tenga una actitud menos pasiva que su predecesora la OUA. El nivel de institucionalización mayor se puede considerar que hace más eficaces a las organizaciones, debido a que tiene canales más claros, reglados y con procedimientos ya conocidos. Sin ánimo de hacer un análisis comparado de organizaciones regionales, queremos poner de relieve que los conflictos y los posibles conflictos tienen todo un encaje en el marco internacional. La evolución de cada caso depende de una variedad de factores, en los cuales no siempre la acción internacional es capaz de dar respuesta pronta.*

## **5.5. Resumen**

El Derecho Internacional Público tiene un mandato al servicio de la humanidad en general a pesar de que desde el punto de vista formal sus sujetos siguen siendo los Estados soberanos. Destacamos que su finalidad esencial o su importancia radica en asegurar la paz y la seguridad internacionales, desempeñándose como modelador del orden social internacional. Los dos ejemplos analizados anteriormente están enfocados

en las acciones judiciales, estos casos junto con otros muchos más son importantes porque han dado origen al primer Tribunal Internacional Permanente (T.I.P.). Puede que sin ellos la CPI nunca se hubiese creado o no tal y como la conocemos. Resalta el carácter disuasorio de la CPI en la actualidad tras haber realizado procesos penales, como ejemplos (Yugoslavia y Ruanda) los más relevantes de todos ellos, pues acarrearón sentencias de privación de libertad. Es decir, quien en el futuro cometa crímenes de *lesa* humanidad deberá tener en cuenta un posible proceso penal internacional. Por ello, se puede justificar que a día de hoy, la CPI cumple una función disuasoria del empleo de violencia indiscriminada, es decir, un componente preventivo de la violencia en el mundo.

Los Tribunales Internacionales y otros instrumentos jurídicos cumplen funciones importantes de rendición de cuentas, reconciliación, disuasión y arbitraje, ya que proveen un foro creíble para exponer los agravios y un proceso legítimo a través del cual se determina que son ciertos individuos en vez de toda una nación los responsables de sus transgresiones sobre DD.HH. La depuración de responsabilidades es uno de sus aspectos más visibles. Los tribunales creados *ad hoc* por la CPI para a los conflictos en Yugoslavia y en Ruanda son ejemplo de ello. A pesar de los desafíos que han afrontado, los tribunales han establecido precedentes importantes con respecto a varios asuntos legales clave. Destacar los sistemas democráticos sostenibles cuentan también con un sistema judicial que funciona y es garantista, militares que están bajo el control de los civiles y servicios de policía y funcionarios que son competentes, honrados y responsables.

El derecho de tener voz sobre la manera en que uno es gobernado es un derecho humano reconocido como fundamental base y el marco político mediante el cual los conflictos entre grupos o sus miembros puede darse la mediación y evitar la violencia, aunque la simple existencia de espacios de diálogo no asegurara el entendimiento político entre las partes por sí sola. Por otra parte, señalar que para que existan foros legitimados, las leyes deben gozar de una aceptación social y de los actores implicados, por ello, quienes elaboran el cuerpo jurídico deben generar confianza, John Rawls lo entiende así, “*Sólo una concepción política de la justicia cuya*

*aceptación por parte de todos los ciudadanos quepa razonablemente esperar puede servir de base a la razón y a la justicia públicas”* (Rawls, 1993). En consecuencia, la gente debe creer que su gobierno y clase política-dirigente permanecerá libre de la corrupción, mantendrá la ley y el orden, proveerá sus necesidades básicas y protegerá sus intereses, sin poner en peligro sus valores fundamentales. En base a ello se puede construir el cuerpo normativo estatal e internacional con una sólida base social y de legitimidad.

No obstante, la arquitectura jurídica internacional está lejos aún de alcanzar los ideales que declara como máximos, sin embargo es un instrumento al cual se recurre casi siempre. En el caso de que el conflicto sea entre dos Estados, al estar sometidos a multitud de acuerdos y tratados, sin olvidar la Carta es probable que diriman sus diferencias mediante los mecanismos jurídicos contemplados en el Derecho Internacional Público. En caso de que una o ambas partes sean grupos armados violentos que no reconozcan jurisdicción internacional alguna, estos mismos instrumentos actuarán en consecuencia, investigando y enjuiciando llegado el caso, sin olvidar los cauces de mediación existentes en la actualidad. Por todo ello, el DIP conlleva una reducción de incertidumbre de las acciones posibles y probables de las partes, ello no evita que se den conflictos, pero sí ayuda a esclarecerlos y a disuadir del empleo de medios ilegales como es el empleo y uso de la fuerza para alcanzar ciertos objetivos.

En lo referido a la pregunta ¿Qué papel juega el Derecho Internacional Público en el abanico de las posibles acciones preventivas? Hay que señalar en primer lugar que los instrumentos jurídicos es un elemento de presión para los individuos que cometan actos que contravengan los prescritos del DIP, en especial los de carácter humanitario, por ello, se puede concluir que aún con las críticas que pueden realizarse al mismo, en la actualidad, los instrumentos jurídicos han sido y tenido efectos positivos en la tipología de las acciones que se han dado en la Sociedad Internacional, es decir, disuaden del empleo de la violencia. En segundo lugar, el marco normativo determina en buena medida el comportamiento de los actores, reduciendo la incertidumbre entre ellos. No obstante, aún existe un largo recorrido para perfeccionar estos instrumentos y lograr un

mayor grado de desarrollo y cumplimiento del Derecho Internacional, así como, que este rinda mejores servicios en materia de diplomacia preventiva.

**PARTE II**  
**Conflicto, Desarrollo y Diplomacia Preventiva**



**Capítulo VI**  
**Diplomacia preventiva, desarrollo y conflicto**

## 6. 1. Introducción

El capítulo busca a categorizar los conflictos conforme al factor/es que son principales generadores de controversia en un conflicto. Se analiza también el impacto de los conflictos en el desarrollo socioeconómico y humano, y como estos se ven condicionados. Cada conflicto es diferente así como las motivaciones y causas varían de unos y otros. Debido a la metodología analítica comparada que se va a desarrollar en los casos de estudio, es necesario poder clasificar cada caso y destacar los parámetros que generan controversias. La tipología de los conflictos se establece en función de los factores de conflictividad que se abordan más adelante en las Tablas I y II del presente capítulo, respetivamente conflictos potenciales y en marcha. Los autores abarcados en este trabajo han evidenciado que los conflictos tienen orígenes tanto socio-económico, étnico-religioso, geoestratégicos, territoriales, etc., en los que todos están presente cuestiones políticas. Por ello, García Izquierdo sostiene que *“la seguridad, el bienestar económico y social, el respeto de los derechos humanos y la justicia son los referentes básicos para asentar una convivencia pacífica que sea positiva, sostenible y duradera”* (Izquierdo, 2002), ligando bienestar y paz intrínsecamente.

Se pretende analizar el impacto de la diplomacia preventiva conforme a cada tipo de conflicto en sí mismo. En cada conflicto la diplomacia preventiva tiene que operar respecto al desafío específico que debe abordar. Cómo se ha visto anteriormente el Consejo de Seguridad es clave para que la diplomacia sea efectiva. Sin embargo, los conflictos donde alguno de los cinco Estados permanentes tienen intereses, este hecho dificulta el desarrollo de la diplomacia preventiva. No obstante, a excepción de cuando se dan estas controversias entre ellos, en la mayoría de conflictos la ONU se pronuncia sin obstáculos relevantes. Debido a las múltiples causas que pueden provocar un conflicto, la ONU y otros actores deben realizar un estudio exhaustivo de las detonantes que lo han provocado para lograr un enfoque adecuado que pueda generar las condiciones para la consecución de la paz. *En la cuarta Conferencia mundial sobre las mujeres en Pekin, UNIFEM, recomienda a los actores de “promouvoir le règlement pacifique des conflits, la paix, la réconciliation et la tolérance par l’éducation, la*

*formation, l'action communautaire et des programmes d'échange entre jeunes, en particulier à l'intention des jeunes femmes et d'envisager de mettre en place programmes d'éducation à l'intention des filles et des garçons afin de promouvoir une culture pacifiste, axée sur la solution des conflits par des moyens non violents et sur la tolérance*, (Cahill, 2005). El autor enfatiza que el bienestar de la sociedad, como el del cuerpo humano, depende de la satisfacción de las necesidades. El incumplimiento de estas necesidades, socioeconómico, etno cultural, político y espiritual, inevitablemente afecta el desarrollo de ciertos actores y provoca tensiones sociales. En el caso que el desarrollo individual este dificultado para una mitad de la población será una sociedad en que se generaran demandas del sector social marginado, en este sentido la ONU mediante el 5º objetivo de los ODS impulsa la igualdad de oportunidades y derechos para la población femenina en el mundo.

Resaltar que la mayoría de los conflictos violentos afectan a los Estados en vía de desarrollo por lo general, pero no hay una relación directa entre pobreza y conflicto. Por lo general las causas son complejas. Muchas veces el conflicto se intensifica por la falta de voluntad de los dirigentes y su disposición a negociar soluciones pacíficas. Las causas reales pueden ser muy difíciles de diagnosticar ya que cada conflicto suele deberse a una combinación de factores y puede resultar complicado o incluso imposible evaluar su importancia relativa. Una determinada combinación de factores puede conducir a la violencia en una sociedad o incluso entre sociedades. Al mismo tiempo una sociedad que ha sido estable durante años puede volverse violenta debido a una combinación de factores. Por ello, el trabajo pone especial énfasis en las medidas preventivas tanto a corto como a largo plazo para hacer frente a los focos y conflictos potenciales. La diplomacia preventiva debe abordar el conflicto desde un enfoque pragmático y multidimensional que implica no solo acciones político-militares, sino también acciones que sean importantes para resolverlo y evitar por lo tanto una posible reactivación. Por lo que sostenemos para que la diplomacia preventiva sea eficaz tiene que tener en cuenta los aspectos socioeconómicos y culturales de la sociedad en la que se da.

Cabe destacar que para generar un desarrollo socioeconómico y humano

sostenible allá dónde se ha producido o puede producirse un conflicto debe tener en cuenta los siguientes puntos:

- ❖ Primero, es necesario el estudio de los factores de conflictividad potenciales para que los planes de desarrollo sean capaces de contribuir de manera eficaz;
- ❖ Segundo, que dichos factores se vean contenidos; siendo el objetivo su desaparición;
- ❖ Tercero, tener en cuenta, que el objetivo generalmente se cumple a largo plazo. Por ello, este capítulo trata de establecer el nexo entre el conjunto teórico abarcado, la praxis de la diplomacia preventiva y elementos prácticos para poder establecer la categoría de un conflicto conforme a los factores de controversia o conflictividad, todo ello permitirá realizar el análisis comparado de los casos de estudio posteriores.

## **6.2. Desarrollo económico y conflicto**

“No tendremos desarrollo sin seguridad  
No tendremos seguridad sin desarrollo  
Y no tendremos ni seguridad ni desarrollo  
Si no respetan los derechos humanos”

*Kofi Annan*

Al analizar la evolución histórica entre el conflicto y desarrollo cabe destacar que este binomio ha acompañado a la Humanidad desde su origen. La guerra siempre ha conllevado un coste económico y social. La población por su parte, es víctima por causa de los conflictos armados de diversas atrocidades con consecuencias devastadoras, como podemos apreciar hoy en el caso de Siria o Yemen, y en otros muchos lugares en el pasado. El conflicto afecta no solamente al factor trabajo, tierra y capital, sino, que también entorpece los procesos de acumulación de la infraestructura productiva y

costosa además ocasionar la pérdida de vidas humanas.

En el seno de las sociedades donde han ocurrido grandes transformaciones como producto de tensiones entre con intereses diferentes. Ello ha desencadenado conflictos que afectan o influyen en el desarrollo de manera significativa a lo largo de la historia. El proceso viene generado por el choque de intereses de personas o colectividades que buscan la satisfacción de sus necesidades. Donde la capacidad de la sociedad para resolver un conflicto por medio de mecanismos reguladores establecidos, ha fallado, las partes involucradas en el mismo, recurren a otras formas de solución de los problemas que les aquejan, como es el empleo de la violencia.

El conflicto surge de la discrepancia de objetivos entre dos o más partes que no cuentan con un mecanismo efectivo de coordinación o mediación que lleve a una solución satisfactoria por medios pacíficos para las partes y restablezca una relativa armonía en el seno de la sociedad. Lo expuesto, y de acuerdo a los conocimientos que la historia nos muestra y nos lleva a afirmar que la convivencia siempre ha sido un reto para los seres humanos. Por ello, la violencia como forma de solución de intereses contrapuestos ha sido una constante histórica (Fuquen, 2003).

En un sentido estricto, en el caso del feudalismo, la tierra se constituyó en el centro del poder y la base del capital y por tanto en el centro de importantes conflictos entorno a su acceso y control. Quien controlara la tierra podía establecer las condiciones políticas a favor de sus intereses tanto económicos, políticos y sociales, como así ocurrió. Los señores feudales legitimaran un sistema de explotación de la tierra y de los siervos ubicados estos últimos en la base de la pirámide social. Del mismo modo, este modelo entrara en crisis cuando nuevos grupos sociales poderosos en lo económico, la burguesía, buscara acceso y legitimidad para su poder en lo político, generando un cambio revolucionario de gran impacto en todas las estructuras de la sociedad. La Revolución Francesa bajo sus ideales, de “libertad, igualdad y fraternidad” que hoy en día todavía buscamos, es uno de los mejores ejemplos de la manera en como los conflictos transforman profundamente la sociedad y su estructura.

Para algunos autores la violencia tiene una relación conformada por varias interacciones desde las tecnologías de guerra para conseguir fines políticos, territoriales y económicos pasando por la lucha para tener el control de la población y acabando por el dominio del intercambio mercantil para asegurar la supervivencia en condiciones de amenaza e incertidumbre, eso se resume en la frase de Carl von Clausewitz la cual reza *la guerra es la continuación de la política por otros medios*. Otro como Douglas destaca que “*conflict in all societies and communities is inevitable. However, when contending parties to a dispute seek to resolve their difference by violent means, economic growth and production are disrupted; political institutions are threatened and may fail; and the population suffers*” (Douglas, 1995). Al mismo tiempo subraya que los conflictos interestatales se han incrementado tras la Guerra Fría.

Los conflictos son fenómenos tan antiguos como la interacción social, pues son consecuencias de las propias interacciones humanas. El conflicto surge, y se encuentra en el mismo centro de las primeras teorías occidentales sobre relaciones internacionales y estudios de geopolítica. Al respecto conviene recordar la obra *Historia de las Guerras del Peloponeso* y *El Diálogo de los melios* de Tucídides como primeros ejemplos de textos realistas en Relaciones Internacionales. El estudio metódico y sistemático de sus características y manifestaciones, de los factores directos e indirectos que inciden en su eclosión y desarrollo y de sus variaciones a lo largo del tiempo, constituye el núcleo de la polemología, concepto definido por Gastón Bouthoul como el estudio objetivo de los conflictos como fenómeno social susceptible de observación.

El conflicto o/y la violencia armada forma parte de la historia, con consecuencias en lo económico, lo social y lo humano. No obstante, para comprender su complejidad y las manifestaciones, existen diversos enfoques teóricos que explican el impacto y los efectos sobre el desarrollo económico y social. Por lo tanto, el conflicto y el desarrollo son a veces dos fenómenos que se retroalimentan entre sí. Desde el enfoque de las causas objetivas, y según el acercamiento teórico de las desigualdades socioeconómicas, la exclusión, discriminación de algunos sectores, la injusticia, la falta de acceso a la educación, la pobreza, la no equitativa distribución en los ingresos, la carencia institucional y la falta de políticas sociales del Estado determinan a veces las

causas de uno o varios conflictos. Como afirma Lavandero *“Para prevenir los conflictos; deben tenerse presentes aspectos que corresponden al desarrollo de las naciones, reforzando pilares que sostienen la paz, como son: el fomento de la equidad en la distribución de recursos, elevando consistentemente el nivel educacional, económico y social de la población, así como la implementación y efectivo desarrollo de los aspectos relativos al debido respeto de los derechos humanos, y al fomento y desarrollo de la democracia”* (Sedky-Lavandero, 1998). Es decir, la lucha contra la pobreza es una condición necesaria para fomentar la paz generando estabilidad en la población que esta no sea base social del conflicto, si no que por el contrario se posicione en su contra. Se trata del binomio pobreza-conflicto, un elemento y otro se retroalimentan generando un círculo vicioso.

Por otra parte, las teorías que abordan el origen y causa del conflicto lo centran en la lucha por la búsqueda o mantenimiento del poder e influencia. Este razonamiento de las causas de la guerra y los conflictos se enmarcan corrientes tan diferenciadas como el realismo y el marxismo. Así, la escuela realista (Hans Morgenthau, Raymond Aron, etc.), ha considerado la lucha por el poder un fenómeno universal en el tiempo y en el espacio, y plantea que las sociedades organizadas en Estados regulan sus conflictos mediante las disposiciones jurídicas y legales (y los mecanismos sancionadores correspondientes), empleando medios de disuasión que implican la posesión y el uso de la fuerza bélica (monopolio de la violencia por parte del Estado y de los grupos de poder). Los conflictos internacionales centran la atención y constituyen la preocupación principal de esta escuela puesta que conciben la Sociedad Internacional como una sociedad en estado de anarquía y desordenada, donde impera la ley del más fuerte, no existiendo estructuras de poder supraestatales que obliguen a aplicar las leyes internacionales. Este posicionamiento se ve respaldado por la realidad dada en el mundo en ocasiones, por ejemplo, en conflictos como los de Oriente Medio, y especialmente en los de Libia, Irak, Israel-Palestina, Balcanes, etc., se ha ignorado reiteradamente el Derecho Internacional Humanitario. No obstante la Sociedad Internacional ha desarrollado un entramado jurídico institucional relativamente eficiente en comparación con tiempos pasados, antes se comparó la SDN y la ONU el acatamiento de las disposiciones de ONU. Es significativo en comparación con el pasado.

Destacamos que la historia del siglo XX está determinada por conflictos tanto internacionales como a nivel interno en cada Estado. Desde la historia previa a la Primera Guerra Mundial, y pasando por la Segunda Guerra Mundial, se extienden una cadena de guerras, revoluciones y guerras civiles. Estas están ligadas a su vez en estrecha relación con los grandes conflictos planetarios (Benz y Graml, 1982). Desde 1945, el miedo a una Tercera Guerra Mundial se ha convertido en una constante fundamental de nuestra realidad histórica y una gran preocupación para la geopolítica. Es decir los conflictos internos se trasladan al escenario internacional en la actualidad. La sola relación de los principales conflictos bélicos acaecidos desde 1900 proporciona una larga lista. Y estos conflictos contribuyen a determinar nuestra existencia, puestos que las guerras y su repercusión económicas y sociales constituyen uno de los mecanismos que más profunda e incisivamente influyen y transforman el desarrollo de la humanidad.

Pese a todos los esfuerzos que se han hecho en pro de la paz de tipo más restringido e institucional por parte de pacifistas por un lado y de la SDN y la ONU por otro, una u otra vez se han vuelto a producir guerras. La ciega industrialización, el acelerado crecimiento de la población en las sociedades que precisamente se están industrializando o se encuentra en el umbral de la industrialización, la escasez que últimamente nos amenaza de recursos elementales, materia primas, energía, agua, suelo y los recientes lastres ecológicos producidos por la propia industrialización, permiten prever que la lucha por el reparto de los recursos económicos del mundo van agudizarse, tanto al nivel planetario como dentro de numerosas sociedades.

A la vista de los múltiples peligros que por primera vez amenazan la existencia de la Humanidad, la polemología ha recibido un considerable impulso también en la República Federal Alemana durante los últimos decenios, pero se ha limitado preponderantemente a los principios y métodos de las ciencias sociales sistemáticas. Apenas se ha dado hasta ahora un tratamiento competente a la dimensión histórica de la polemología y los puntuales intentos académicos han tenido escasa difusión en el debate académico actual.



Autores como Benz y Graml sostienen que los conflictos son de dos clases de luchas violentas: conflictos interestatales entre dos o entre varios Estados, guerras en sentido más estricto y tradicional por un lado y conflictos interiores de los Estados que son guerras civiles, revoluciones por otro lado. Las dos clases de conflicto están estrechamente relacionadas entre sí, precisamente porque en la historia que precede a un conflicto los factores sociales y los factores nacionales a menudo solo pueden separarse en función de criterios para análisis. Tal ocurre, por ejemplo, en la guerra de Vietnam o en el conflicto cada más agudizado que el apartheid provocó en el África meridional. Precisamente en las revoluciones modernas los factores nacionales y sociales son con frecuencia muy imprecisos, de modo que el tránsito de una revolución predominantemente nacional es de carácter social en la mayoría de las veces, siendo un proceso fluido y constante en el tiempo (Benz y Graml, 1982).

Desde el enfoque constructivista los conflictos son entendidos como fenómenos sociales y las guerras derivadas de ellos. Algunos analistas consideran que el nuevo cuadro de conflictos configurados en la actualidad tienen en sus características lo que se denominaría conflicto asimétrico o guerra de cuarta generación (definida por Sohr Raul como guerra ligada en una dimensión gris en la que se busca, en lugar del ataque frontal, el desgaste o el aislamiento del adversario) descrita como una guerra sin frentes y sin campos de batalla definidos.

Tras el Tratado de Westfalia a mediados del siglo XVII y los trabajos de Clausewitz doscientos años más tarde, la cuestión de la guerra comenzó a ser entendida *stricto sensu* en clave interestatal, con un protagonismo de los instrumentos militares nacionales. La guerra es también uno de los fenómenos más determinantes en la conformación y evolución de las sociedades contemporáneas. Más allá de su devastadora dimensión mortífera y destructiva, la guerra ha sido y es uno de los más importante agentes de cambio histórico, son muchos los procesos de la historia que no pueden entenderse sin conocer los modos de hacer la guerra, su traumática experiencia y sus repercusiones influyeron e influyen en el crecimiento de los Estados modernos. Las grandes revoluciones contemporáneas, el nacionalismo, el imperialismo y la posterior

descolonización, las vanguardias artísticas y desafíos filosóficos del periodo de entreguerras 1918-1939, los fascismos en la primera mitad del siglo XX, la paralela crisis y posterior reconstrucción de las democracias occidentales, los grandes procesos de violencia política y genocidios, el sistema de bloques de la Guerra Fría, o la miseria crónica que sufre todavía buena parte del continente africano han sido factores muy diferentes que condujeron a conflictos armados.

En Octubre de 2009 Dominique Strauss-Kahn ex Director Gerente del FMI destaca en un discurso en Oslo, *“Desde cierta óptica, la guerra es el desarrollo al revés. Produce muerte, discapacidad, enfermedad y desplazamiento. Hace recrudecer la pobreza. Desbarata el potencial de crecimiento al destruir tanto la infraestructura como el capital financiero y humano. Desvía recursos hacia la violencia, el enriquecimiento oportunista y la corrupción. Carcome las instituciones. Y perjudica a los países vecinos, entre otras cosas a través de las olas de refugiados. La mayoría de las guerras libradas desde la década de 1970 han sido guerras intestinas. Es difícil estimar el verdadero costo de una guerra civil. Según estudios recientes, un año de contienda puede sustraerle entre 2 y 2½ puntos porcentuales a la tasa de crecimiento de un país. Y como el promedio de las guerras civiles tiene una duración de siete años, una economía termina siendo 15% más pequeña. Es obvio que es imposible imputarle un costo a la pérdida de vidas o al gran sufrimiento que acompañan inevitablemente a toda contienda bélica.*

*La causalidad también se da en sentido contrario. De la misma manera en que las guerras destrozan las economías, la debilidad económica puede inclinar más un país hacia el conflicto armado. Las estadísticas son claras: un bajo nivel de ingreso o un crecimiento económico lento exacerban el riesgo de guerra civil. La pobreza y el estancamiento económico crean poblaciones marginadas y excluidas de la economía productiva. Sin grandes esperanzas de empleo ni un nivel de vida decente, pueden volcarse en la violencia. La dependencia de los recursos naturales también es un factor de riesgo: la competencia por controlarlos puede desencadenar conflictos y el ingreso que generan puede financiar guerras”.* (FMI, 2009).

Su enfoque pone en relieve el círculo vicioso de que los conflictos armados son uno de los factores que empeora las condiciones y las perspectivas económicas y debilita las instituciones, lo que a su vez aumenta las probabilidades de guerra abierta. Una vez desencadenado el conflicto, es difícil ponerle fin. Y aún si concluye, es fácil que pueda volver a estallar. Durante la década siguiente a un conflicto bélico hay posibilidades de que resurja la violencia, en parte como consecuencia de la fragilidad institucional estatal para mantener la paz. Por ello, damos importancia capital a las medidas preventivas estructurales con objetivo de abordar las raíces de los conflictos.

### **6.3. Dimensión del concepto de desarrollo económico**

Si bien es cierto que los conflictos tienen consecuencia directa sobre el desarrollo de un país, no es menos cierto que la falta de desarrollo genera una tendencia a favorecer controversias y conflictos. En este caso no hay una única definición completa o absoluta sobre el concepto de desarrollo económico, sin embargo, se puede lograr una aproximación aceptable sobre la materia que ocupa el presente trabajo. Hay dos claras dimensiones una a escala macroeconómica y otra a nivel microeconómico. En lo referido a la escala macroeconómica estamos ante magnitudes y parámetros globales de una economía de escala. La magnitud fundamental para tener una idea clara de una economía de escala es el Producto Interior Bruto (PIB), el cual tiene varias fórmulas de cálculo, no pretendemos entrar en explicaciones complejas, pero conviene clarificar que fórmula de cálculo del PIB interesa más para este estudio. En primer lugar, diferenciar la valoración del PIB a precios constantes o teniendo en cuenta la inflación, PIB real y PIB nominal respectivamente. El PIB real es el sumatorio del valor agregado de toda la producción de la economía de bienes y servicios a unos precios constantes de un año que se adopta como referente para los siguientes años. El PIB nominal es el sumatorio del valor agregado de toda la producción de la economía de bienes y servicios a precios actuales o corrientes del año en que se mide la magnitud, es decir, se toma en cuenta la inflación, ambos tiene su utilidad conforme al enfoque analítico en cuestión. Con respecto, a las fórmulas de cálculo del PIB según el

economista Mankiw, nos centramos en dos preferentemente, basado en el gasto y basado en la distribución de la riqueza por ingresos.

Tabla 5: Fórmula de cálculo del PIB basado en el gasto

$$Y = C + G + I + XN$$

Y: Producto Interior Bruto a precios de mercado.

C: Consumo de las familias y empresas.

G: Gastos de las administraciones públicas.

I: Inversión realizada y de nuevos capitales.

XN: Exportación neta, valor del total de las exportaciones menos las importaciones.

*Fuente: (Mankiw, 1992)*

Tabla 6: Fórmula de cálculo del PIB basado en los ingresos

$$Y = RT + RTC + RIF + B + A + (Ii - S)$$

Y: Producto Interior Bruto a precios de mercado.

RT: Rentas del trabajo, masa salarial. RTC: Rentas de los factores tierra y capital.

RIF: Rentas de la inversión financiera.

B: Beneficios. A: Amortizaciones.

Ii: Impuestos indirectos.

S: Subsidios y demás ayudas públicas.

*Fuente: Mankiw, 1992*

A pesar que ambas fórmulas nos ofrecen cifras reales sobre el crecimiento macroeconómico de un país. La fórmula que es de mayor interés para ser capaz de ponderar si se está dando desarrollo económico es la segunda, puesto que la variable RT mide la participación de los salarios en el PIB de un país, así pues una participación creciente o al menos constante de los salarios en el PIB presupone una distribución de la

riqueza generada entre la fuerza laboral, es pues un indicador del poder adquisitivo de los trabajadores. Por otra parte, las economías más desarrolladas basan su crecimiento económico en la fortaleza de su mercado interno antes que en el sector de las exportaciones, en consecuencia, hay que señalar la importancia de la participación de las rentas potenciales de consumo en el nivel de vida de una población. No obstante, el cálculo del PIB no es fiable en todos los países debido a que en ocasiones los propios Estados maquillan los datos o no tienen capacidad de medir adecuadamente los flujos monetarios y de producción y aparte, el PIB no tiene en cuenta la economía sumergida, siempre difícil de ponderar de manera fiable. Otro indicador tradicional de la salud económica de un país es la tasa de desempleo, que la población disfrute de una oferta laboral amplia y en competencia es siempre beneficiosa para la fuerza laboral, en caso contrario, que se dé un exceso de oferta de la mano de obra, la tasa de desempleo tiende a crecer y llegar puede llegar a convertirse en estructural. Es decir, el gobierno y sus políticas públicas no son capaces de invertir la tendencia del exceso de oferta de fuerza laboral respecto de la demanda de la misma.

Con respecto a magnitudes microeconómicas la de referencia básica en economía es la renta per cápita, que es el cociente del PIB entre la población de un territorio o Estado, en este sentido hay que justificar el peso que ocuparan las cifras macroeconómicas *“Al mismo tiempo, la perspectiva aparentemente miope de los economistas convencionales, que obstinadamente usan la renta per cápita como indicador básico del desarrollo, puede no estar fuera de lugar. Así, puede argumentarse que aunque conceptualmente lo correcto sea analizar el desarrollo desde una perspectiva más amplia y multidimensional, el PIB per cápita es una variable aproximada bastante buena de la mayoría de los aspectos del desarrollo. Por ejemplo, se puede sostener que un aumento de los niveles de renta se traduce, en última instancia e inevitablemente, en una mejora de los niveles de salud, nutrición y educación de la población. Es, pues, un ejercicio útil los datos de distintos países para ver cuánto “poder explicativo” tiene el PIB per cápita frente a otros indicadores básicos”* (Ray, 1998), en consecuencia el PIB será una cifra macroeconómica para observar la tendencia sobre el desarrollo en un país. Entre las magnitudes y variables microeconómicas de interés en este caso es el salario medio del trabajador, tasa de

alfabetización, esperanza media de vida, mortalidad infantil, *etc.* Otra magnitud microeconómica que arroja luz respecto de ligar prevención de conflictos y desarrollo económico es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH pondera la calidad y acceso de la población a servicios médicos, educativos, nivel de alfabetización, renta per cápita. Este indicador es realizado de manera anual por el PNUD desde 1990 y fue ideado por el economista pakistaní Mahbub Ul Haq. Mediante este indicador tenemos una idea clara del nivel de vida de una población y de cómo esta evoluciona, es pues imprescindible tener en cuenta para saber del éxito de la diplomacia a la hora de evitar un conflicto. El IDH se mide en tanto por uno, siendo uno el grado máximo de desarrollo humano y cero la inexistencia del mismo. Lo cierto es que conforme a los datos de 2014 los países con más bajo IDH se encuentran en el África Subsahariana y los más desarrollados en la Europa del Norte.

Por otra parte, se tienen los institutos y oficinas nacionales e internacionales de estadísticas para poder dibujar mediante una metodología analítica y comparada el grado de desarrollo socioeconómico y humano y el grado de satisfacción con el nivel de vida de una población, es decir, hay multitud de fuentes a las cuales recurrir para tener constancia de la evolución económica en un territorio. En este trabajo priorizamos los datos del BM, PNUD y FMI en especial entre otras fuentes.

Se trata de ver mediante ejemplos la relación entre el desarrollo y la diplomacia preventiva, así como sus efectos mediante datos para una valoración y análisis en profundidad. En consecuencia, se puede dar una aproximación de la eficacia y eficiencia de los medios, mecanismos e instrumentos de los que se sirve la diplomacia preventiva. El hecho de que el subdesarrollo favorece la existencia de conflictos retroalimentándolos puede evitarse si en la relación entre ambos se introduce una tercera variable que incida en ellos, esta variable son las acciones que desarrolla la diplomacia en prevención de conflictos. La relación entre subdesarrollo-conflicto puede romperse en caso de que las acciones de fomento de la paz limiten, atenúen o eliminen dicha retroalimentación. En consecuencia, posibilitando el desarrollo económico, el cual genera estabilidad y por tanto una disminución de las tensiones promotoras de violencia.

Desde la ONU, en la vertiente de mejora del bienestar humano en el mundo y por ende de una menor conflictividad, por ello, están como una de las principales iniciativas los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Constan de 17 objetivos, los cuales requieren una sinergia entre los actores tanto al nivel local, nacional e internacional. Pues, son objetivos que se categoricen en cuatro esferas fundamentales denominadas “4P”: persona, planeta, prosperidad, paz, dentro un régimen internacional (Alianzas Obj 17) con fines proactivos y pragmáticos.

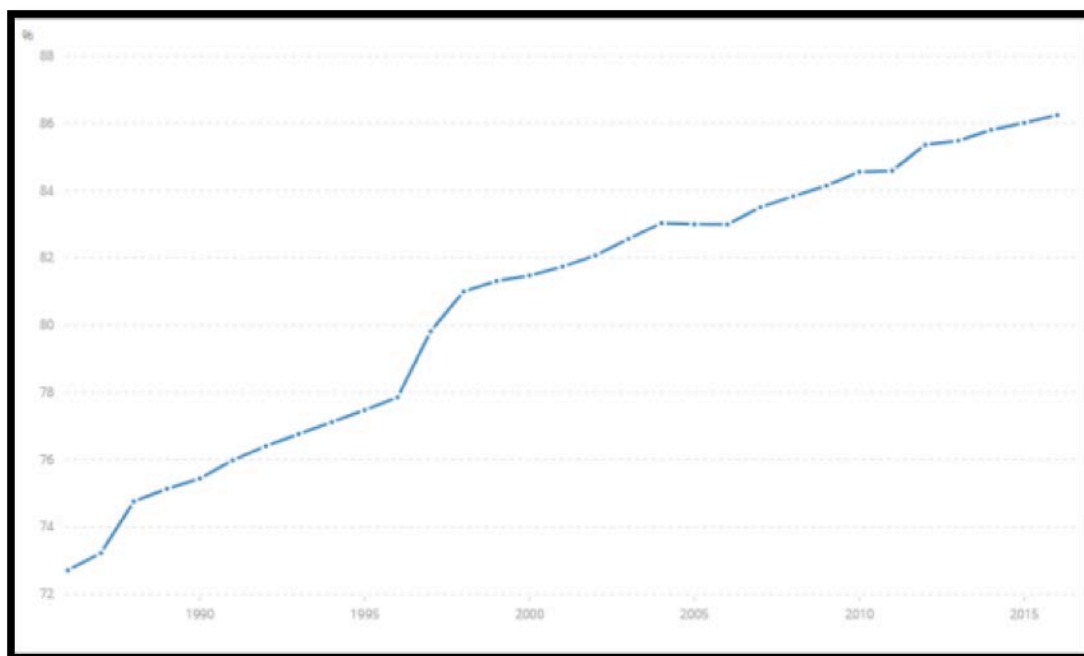


Fuente: ONU 2016

De ellos se estudiarán los que tienen el mayor impacto económico en el bienestar y que sean instrumento útil en lo referente a la prevención de conflictos. En septiembre de 2015, 193 Estados aprueban lograr estos objetivos en 15 años, para el año 2030, están bajo el amparo del PNUD que es quien coordina y concierne las acciones para su desarrollo. Junto con los objetivos 1 y 2 de reducción de la pobreza y el hambre cabe destacar el tercero, el factor educativo, el cual permite el progreso de los

individuos mayores posibilidades de progreso. Los índices de alfabetización conforme a los datos publicados por el BM y elaborados por El Instituto de Estadística de la UNESCO, en 2006 el índice de alfabetización era de 88,998% y en 2016 se situó en 86,248%, en la siguiente gráfica tenemos el crecimiento del porcentaje mundial de alfabetización:

Figura 7: Porcentaje mundial de alfabetización en 2016



Fuente: BM, datos facilitados por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

En consecuencia, si bien en 1986, era el 72% en 2016 se ha incrementado en un 14% alcanzándose el 86%, esto quiere decir que los objetivos de los desafíos mundiales son alcanzables con voluntad y políticas de largo plazo. Otro aspecto social de los objetivos es el de la calidad del empleo y el crecimiento económico sostenible (Obj. 8) y el desarrollo de la industria e infraestructuras (Obj. 9), en este aspecto el PNUD trabaja en cooperación con la OIT, una de las organizaciones internacionales históricas nacida en 1919, no obstante, la mejora de las condiciones laborales son un desafío presente y



de futuro, no sólo en los Estados de renta baja o muy baja, sino de una buena parte de países de renta media, no se trata sólo de unos sueldos que permitan un bienestar adecuado al individuo, sino que goce de unos derechos laborales plenos, por ejemplo en materia de riesgos laborales, protección social etc. Los objetivos 4, 8 y 9 son la base para lograr el décimo objetivo, el de la disminución de las desigualdades. Hay que señalar que el concepto de igualdad en el seno de la ONU no se enfoca desde un exclusivo punto económico, también tiene el enfoque social y se observa en los objetivos 5 (igualdad de género) y 10 (paz, justicia e instituciones fuertes). Por otra parte, no se puede olvidar el bloque de objetivos ecológicos, estos objetivos no son menores en el sentido que son una garantía de futuro para el desarrollo de una sociedad, la deforestación descontrolada por ejemplo de la Amazonía puede conducir a extensos territorios yermos similar a lo sucedido con la deforestación pasada de Haití. La explotación de los recursos de mares y océanos de manera sostenible no son un reto menor, es la fuente proteica renovable y de precio asequible frente a otras fuentes de proteínas, que requieren de la producción de piensos y tratamiento de residuos orgánicos, como es el caso de la producción proteica en tierra. Por último señalar el 17 objetivo, que aspira a tejer una red de instituciones, organizaciones, agencias, Estados y diversos colectivos, se busca una transversalidad en la cooperación y tomar las decisiones adecuadas sobre terreno y no en oficinas lejanas que no tienen una percepción directa de los desafíos. En consecuencia, las magnitudes que se han descrito en este apartado son fundamentales para comprender los ejemplos que se analizan en el capítulo siguiente.

En definitiva, teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que tras la Guerra Fria la cooperación al desarrollo entre los actores y su extensión a lugares vetados anteriormente ha supuesto un incremento del bienestar social en el mundo, por ejemplo, el incremento de los niveles de alfabetización en las últimas décadas. Estos logros mediante cooperación son comunes tanto a nivel social como político, los cuales tienen una tendencia a minimizar las posibilidades de conflicto, tal como sostiene la hipótesis del trabajo, no se pueden olvidar los aspectos socioeconómicos para explicar la aparición de un conflicto en consecuencia. En ello radica la importancia de una diplomacia preventiva basada en el desarrollo socioeconómico.

#### 6.4. Dimensiones del concepto de conflicto

Se han definido dos tipos de conflicto respecto a los límites de la soberanía, conflictos interestatales e intrarestatales (guerra civil o proceso revolucionario interno). Sin embargo, un conflicto puede estar en estas dos categorías, en el caso de referirnos a organizaciones criminales transnacionales encontramos una nueva variante de conflicto fuera del concepto clásico, los cuales que Muggah, considera al crimen organizado transnacional. En los conflictos interestatales tendían a ser guerras civiles o movimientos revolucionarios, el hecho de que en la actualidad el Estado tenga que afrontar grupos armados que le disputen su propia soberanía es relativamente nuevo, a lo sumo podría pensarse en la mafia del sur de Italia, pero hasta después de la Segunda Guerra Mundial tan si quiera tenía las capacidades que tuvo luego. Es decir, definir el concepto de conflicto es difícil en unas palabras concretas debido a la variación que hay entre unos y otros. Es importante subrayar que en este trabajo hacemos hincapié al concepto de conflicto como uso de fuerza armada entre dos o más partes dentro de una sociedad, asimismo entre Estados como medio para resolver las diferencias. Es decir, todas las guerras son un conflicto, pero no todos los conflictos son una situación de guerra, aspirando así a tener una perspectiva global.

No obstante, podemos decantarnos por la definición clásica del conflicto que hacen autores tan distanciados en el tiempo como Sun Tzu, Tucídides, Clausewitz, Morgentau, etc., qucoinciden en enfatizar la lucha por el poder entre los actores. Sin embargo, esta definición se queda bastante alejada de la realidad en muchos casos, donde el origen del conflicto es derivado por una serie de condicionantes que lejos están de una lucha por el poder y están asociados a la lucha de una comunidad por su supervivencia, tal es el caso de la resistencia de los *sioux* contra los EE.UU., o las guerras zulúes contra el Imperio Británico en África meridional en el siglo XIX. Es decir, ante la amenaza a su modo de vida emprendieron una lucha armada como única salida para mantener su tradicional estilo de vida, leyes y organización. Autores como

Carl Schmitt ahondan en esta cuestión como fuente y causa de conflicto, la amenaza al modo de vida, la confrontación misma de costumbres y tradiciones diferentes y en ocasiones incluso contrapuestas unas con otras aportan otra dimensión para definir el conflicto. Es un enfoque mucho más sociológico y constructivista que los autores clásicos mencionados, y presenta unas motivaciones intangibles frente al materialismo de los autores clásicos, donde la causa del conflicto es la lucha por el poder y en definitiva por recursos y territorio.

Otra manera de entender los diferentes conflictos es dar una definición conforme a un criterio generacional, existe un consenso académico generalizado en definir cuatro tipos de conflictos de diferente generación. Las guerras de primera generación, las clásicas entre Estados presididas por armas de pólvora de ejércitos profesionales, fusilería y artillería. Una segunda generación que consiste en la movilización masiva de la población en el esfuerzo bélico debido al desarrollo industrial, presididas por ejércitos surgidos en el Estado Nación como fue el francés de la era napoleónica, la Primera Guerra Mundial es por excelencia una guerra de segunda generación. Las guerras de tercera generación surgen de la motorización de los ejércitos nacionales, que ya no dependen tanto de movimientos lentos grandes masas de infantería, por el contrario, unidades mecanizadas penetran en profundidad en la retaguardia enemiga y aislando las unidades de vanguardia. La blitzkrieg desarrollada por generales alemanes como Heinz Guderian o Eric Von Manstein durante la Segunda Guerra Mundial es la táctica predominante en estas guerras de tercera generación. En definitiva los conflictos armados interestatales en especialmente se han visto modificados con la evolución tecnológica *"La magnitud de los adelantos logrados a este respecto entre 1850 y 1913, y su notoria aceleración entre 1913 y 1938, se pone de manifiesto al comparar los lentos progresos realizados entre 1550 y 1850."* (Morgenthau, 1986), señalar pues la importancia que la evolución de las tecnologías productivas industriales ha modificado los medios empleados en un conflicto.

En cuarto lugar, las guerras de carácter híbrido contraponen la asimetría dada entre un ejército regular y una insurgencia de unidades irregulares, debido a la asimetría de capacidades es la táctica de la guerra de guerrillas y el terrorismo la manera de

enfrentar esta diferencia de capacidades “*No hay duda de que las capacidades se hallan actualmente más concentradas que nunca antes en la historia moderna. Pero muchos arguyen que la concentración de las capacidades no genera poder efectivo. El poder militar ya no comporta control político.*”(Waltz, 1979: 269).

Existen otros tipos de conflictos en la actualidad, estos no tienen por qué suponer un choque directo armado, por contra se trata de desestabilizar la base social del enemigo mediante una activa propaganda, por ejemplo, la táctica de *minds and hearts* puesta en práctica por los británicos en la Emergencia Malaya en los años cuarenta y que se prolongó hasta 1960. Por último, añadiríamos una definición propia que consideramos hay que contemplar en la actualidad estos conflictos de nueva generación, los focos marginales y de pobreza que dan origen al surgimiento de organizaciones criminales que se enfrentan al Estado ocupando su espacio en estos lugares y que obtienen ingresos del tráfico de seres humanos, drogas y recursos de las zonas en que ejercen su dominio, tal sería el caso de las barriadas de favelas en el Brasil o las guerrillas africanas que comercian con los recursos naturales que explotan (diamantes, minerales y recursos energéticos). Sin olvidar las transformaciones de la tecnología y la actual sociedad de la información que han supuesto la aparición de nuevos núcleos potenciales de controversias, tal como la denominada ciberguerra.

En resumen, no hay una definición exclusiva y cerrada de conflicto en un sentido amplio de la palabra, estos son tan variados como sus propias causas, cada enfoque aporta una aproximación al concepto mismo sin ser capaz de abordar el conjunto de los mismos. Para entender dicho concepto hay que tener en cuenta la evolución de este en el tiempo histórico, las causas, los medios y tácticas de que se sirven las partes en cada momento, los condicionantes particulares en definitiva. El conflicto ocurre cuando dos o más partes perciben sus intereses como incompatibles, expresen actitudes hostiles o emprenden una acción que afecta a las posibilidades de que las otras partes puedan alcanzar sus objetivos o defender adecuadamente su interés. Se habla de conflicto violento cuando las partes hacen uso de la fuerza armada como método de solución para resolver las discrepancias (Núñez, 2008). En base a este postulado y definición de Núñez se empleará como el concepto de conflicto a lo largo

del trabajo.

## 6.5. Causas estructurales de los conflictos (Tablas I y II)

Este apartado es importante para entender la naturaleza de un conflicto. Se puede partir de una simple premisa, un conflicto que involucre un mayor número de causas será y tenderá a ser más complicado para darle solución. Desde una perspectiva institucional internacional por contra un conflicto que reúna menos causas tenderá a ser más sencillo de abarcar y darle solución. Aunque no puede ser considerada como una ley, esta premisa es un punto de partida para dimensionar la profundidad y complejidad de un conflicto.

En primer lugar, dentro todos los factores que pueden generar un conflicto, cabe distinguir dos posibles causas de origen genuinas: naturales o humanas. Es decir, el origen de los conflictos tiene relación directa con al menos una causa de estas en mayor o menor medida. Los cambios de la naturaleza tienen un impacto directo en la sociedad pudiendo originar focos de tensión. Por otra parte, no todas las causas de conflictividad humana tienen su origen en cambios de la naturaleza, pero estos sí tienen siempre un impacto sobre las comunidades humanas. Benz y Graml recalcan, *“pese a todos los esfuerzos que de han hecho en pro a la paz de tipo privado o internacional-por parte de pacifistas por un lado y de la Sociedad de Naciones y la ONU por otro- una y otra vez se han vuelta a producir conflicto”*. Para ellos, eso debe ser a *“la ciega industrialización, el acelerado crecimiento de la población en las sociedades que precisamente se están industrializando o se encuentran en el umbral de la industrialización, la escasez que últimamente nos amenaza de recursos elementales- materia primas, energía, agua, suelo- y los crecimientos lastres ecológico producidos por el reparto del producto social bruto del mundo van a agudizarse, tanto a nivel planetario como dentro de cada formación social”* (Benz y Graml, 1982). En este trabajo se ha hecho hincapié en las segundas, (causas humanas) pero sin olvidar que en ocasiones las causas de un conflicto no tienen un origen plenamente en decisiones humanas premeditadas.

Por definición, suelen identificar los fenómenos meteorológicos (huracanes, tifones, ciclones, sequías, los fenómenos de El niño y La niña, etc.) y terrestres (fenómenos sísmicos y volcánicos) como causas naturales pueden detonar un conflicto, que provocaría una destrucción importante en los tres sectores de la vida económica dando lugar a malestar en las poblaciones afectadas. Este malestar puede llegar a ser causa originaria de un conflicto. Por otra parte, sin necesidad de que se provoque un conflicto, los desastres naturales originan en ocasiones fenómenos migratorios afectando a los países cercanos que quizás no sean capaces de absorber y gestionar una migración voluminosa en un corto espacio de tiempo. Señalar también que si bien no son una causa directa para un conflicto puede ser indirectas y un detonante potencial. En el continente africano tenemos un buen ejemplo de cómo los desastres naturales originan migraciones y conflictividad entre poblaciones, la sequía que azota el Cuerno de África, Estados como Etiopía, Eritrea y Somalia, etc., son países en que una gran parte de la población vive en niveles de subsistencia, el sector primario supone casi un tercio del total de la producción nacional y cualquier fenómenos natural que afecte a la agricultura y ganadería supone un retroceso importante en los medios de vida de la población. Por otro lado, hay que decir que las capacidades de un Estado para afrontar los desastres naturales son claves a la hora de gestionar el desastre y solucionarlo. En este sentido, se puede comparar la isla de Taiwán azotada por tifones en una época del año y compararlo con Centroamérica, la costa pacífica andina o en el Caribe, Haití. Si comparamos los daños causados en Taiwán y estos lugares observamos que las pérdidas materiales allí son en cifras absolutas mayores que en estas regiones mencionadas, sin embargo, las capacidades de respuesta de Taiwán están muy por encima de los países americanos, los cuales teniendo menos pérdidas a nivel macroeconómico carecen de los recursos necesario para realizar una reconstrucción rápida y eficaz. A grandes rasgos los fenómenos naturales siendo más o menos virulentos tienen un efecto dañino mayor sobre los países con una economía menos desarrollada, la cual hacen retroceder cuando se dan.

Dentro de los desastres que la naturaleza puede producir, hay que inscribirlo en los desastres medioambientales, en parte de los cuales está la mano del hombre. Se

pueden encontrar numerosos ejemplos, desde la construcción o la rotura de una presa, la tala y pesca indiscriminada o una utilización abusiva de los recursos naturales incapaces de recuperarse al ritmo de su explotación a un cataclismo de una central de energía nuclear. Bien la lista de causas de degradación del medioambiente es amplia, y puede conllevar a crisis económicas que afecten a la estabilidad de un país o región, es pues una causa más de conflictividad. En este sentido se observa con claridad en los contenciosos interestatales por la pesca, España es un ejemplo en sus negociaciones con el Reino de Marruecos, problemática que se le ha planteado a España desde hace ya tiempo, si observamos los acuerdos de Carlos III en el siglo XVIII con Marruecos, la cuestión pescará era ya un elemento importante en la relación entre ambos Estados. Sí bien en este caso nunca ha sido una razón de peso para desembocar en un conflicto abierto, ha sido en parte, porque las partes han llegado siempre a acuerdos. En definitiva, la degradación del medioambiente es un foco de malestar e inestabilidad en aquellas sociedades con menos recursos y capacidad especialmente, y llegado el caso pueden contribuir al origen de un conflicto. Por ello, sostenemos que cualquier medida preventiva tiene que tener en cuenta las características propias de un país, como las condiciones socioeconómicas, ambientales y políticas, que son posibles factores generadores de conflictos. Para garantizar una verdadera paz y lograr los objetivos esperados no se puede olvidar estas características como hemos planteado anteriormente.

Las causas no naturales de un conflicto son de características muy diversas, para una mayor claridad de ellas, cabe identificar las principales causas de un conflicto y tomar al menos un ejemplo de cada una de ellas. No obstante, en general un conflicto no está circunscrito exclusivamente a unas causas, por lo general confluyen varias de ellas, siendo una la que más y mejor contribuye y define el tipo de conflicto, sea este potencial o abierto.

Por otro lado, a la hora de definir y señalar conflictos hay que tener en cuenta en que sociedad y que sistema político se ha dado. Pues, ligar los conflictos con el sistema de gobierno y el grado de desarrollo económico de las partes implicadas son dos elementos importantes que permiten entender la naturaleza de un conflicto. En palabra

de Krasner se puede entender que “*los regímenes políticos nacionales de casi todo los países del Tercer Mundo son profundamente débiles, tanto en lo internacional como en lo domesticos*” (Krasner, 1985). Es decir la capacidad de gestionar un conflicto tiene que ver también con el sistema político y económico de cada país, en consecuencia tener en cuenta las capacidades materiales y humanas de cada Estado son relevantes para ponderar sus necesidades reales.

En las dos tablas siguientes (Tabla I), con conflictos potenciales o amenazas a la paz y estabilidad, y otra (Tabla II) con conflictos recientes o en curso en la actualidad, se analiza algunos ejemplos con el fin de establecer los factores causantes de conflicto entre unos y otros pudiendo realizar así una comparativa en aquellos que tengan causas originarias comunes. Aparte de ambas tablas también se ha trata de observar la relación entre la estabilidad político-institucional y el desarrollo económico de una sociedad y si esta relación es causante potencial de un conflicto. Todos ellos nos daran elementos de respuestas a las preguntas pleanteadas.



**Tabla I: Conflictos potenciales**

Factor del <i>Casus Belli</i>	Ejemplo de un conflicto potencial	Sistema Político de las partes implicadas	Nivel de Ingresos de lo/s Estados actores <sup>44</sup>
Étnico-religioso	China (Tibet-Sinkiang-Uigur)	Régimen de partido único (PCCh)	Ingresos medios
Recursos económicos	Mar Amarillo (Spratley)/ Sudán-Sudán del Sur.	Regímenes democráticos y de partido único/ Regímenes en teoría democráticos	Ingresos medios y altos/ Ingresos bajos.
Territoriales	Cachemira (India-Pakistán-Rep. Popular de China)	Regímenes democráticos/ Partido unico	Ingresos bajos y medios.
Pobreza y marginalidad masiva	Somalia	Estado frágil/ en situación difícil (Estado fallido)	Ingresos bajos
Factores externos geoestratégicos	Corea del Sur-Corea del Norte	Régimen democrático y de partido único	Ingresos bajos (Corea del Norte) e ingresos altos (Corea del Sur)
Medio ambientales, climatología	Haití, Costa Andina, Japón-Fukushima (Terremotos, Huracanes, volcanes, El Niño, No naturales: Presas, Centrales Nucleares, vertidos navales).	Sin relación directa con el sistema político.	Sin relación directa con el nivel de ingresos.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>44</sup> El criterio empleado es el criterio del Banco Mundial desde 2016, “El 1 de julio de cada año, se revisa la clasificación analítica de las economías del mundo sobre la base de las estimaciones del ingreso nacional bruto (INB) per cápita del año anterior. A partir del 1 de julio de 2016, las economías de ingreso bajo se definen como aquellas que tienen un INB per cápita de USD 1025 o inferior en 2015, calculado según el método Atlas del Grupo Banco Mundial; (i) las economías de ingreso mediano bajo son las que tienen un INB per cápita de entre USD 1026 y USD 4035; las economías de ingreso mediano alto son las que tienen un INB per cápita de entre USD 4036 y USD 12.475, y las economías de ingreso alto son las que tienen un INB per cápita de USD 12.476 o superior. Las estimaciones actualizadas del INB per cápita se usan también como insumo para las directrices operacionales del Banco Mundial que determinan los países que reúnen las condiciones para recibir financiamiento” (Fuente: Banco Mundial, <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/nuevas-clasificaciones-de-los-paises-por-nivel-de-ingreso>)

**Tabla II: Conflictos recientes o en curso**

Factor del <i>Casus Belli</i>	Ejemplo de conflicto directo abierto	Sistema Político	Ingresos de la/s sociedades
Étnico-religiosos	Yemen	Estado fallido	Ingresos bajos
Recursos económicos	Sudán-Sudán del Sur/ República Democrática del Congo	Regímenes en teoría democráticos	Ingresos bajos
Territorial	Kurdistán	Régimen democrático	Ingresos medios
Pobreza y marginalidad masiva	África Occidental (Nigeria)	Régimen democrático	Ingresos bajos
Factores externos geoestratégicos	Siria, Vietnam	Regímenes no democráticos	Ingresos medios
Medio ambientales-Climatología	Indeterminado	Sin relación directa con el sistema político.	Sin relación directa con el nivel de ingresos

Fuente: Elaboración propia.

## 6.6. Análisis de los parámetros de controversia de las tablas I y II

Hemos escogido seis parámetros de controversia como causas posibles que pueden generar un conflicto. Señalar que todos tienen la dimensión de ser determinantes por si solos a la hora de originar conflictividad. Sin embargo, como antes se ha dicho, suelen combinarse más de uno de los parámetros. El orden que tienen en las tablas no es indicador de la importancia de uno frente a otros, todos son importantes igualmente.

El primer parámetro de las tablas es el étnico-religioso, este parámetro ha sido a lo largo de la historia una constante en la generación de conflictos. En el caso señalado en la Tabla I está el conflicto intermitente en el Xinjiang Uigur en la China noreste, donde la etnia uigur que profesa generalmente la fe musulmana está en enfrentamiento con las autoridades centrales de China y en contra de la presencia de chinos de etnia han en su región. *“Durante los años 90, se produjo una revitalización del activismo uigur de carácter separatista. Desde la perspectiva de Pekín, la situación en Xinjiang representa un grave desafío nacional, ya que su hipotética secesión podría afectar, incluso a la propia supervivencia de la RPC como tal. Durante los años noventa se produjeron numerosos sucesos violentos, que hicieron temer el posible inicio de un conflicto y crisis de gravedad creciente. Pekín ha implementado diversas campañas represivas con el objeto de acabar con la actividad uigur y, en buena medida ha tenido éxito ya que, desde finales de los 90 no se han producido más incidentes violentos, y se han acallado las voces uigures críticas dentro de China”* (De Pedro, 2008). En 2009 se produjo un levantamiento relevante de los uigures contra las autoridades. Las autoridades chinas respondieron con el uso de la fuerza en un conflicto asimétrico entre las partes, los medios que tienen los uigures frente a la poderosa maquinaria estatal de la R.P. China no tienen comparación. Sí bien la región se pacifico mediante una represión de las protestas y de las acciones violentas de la población local, este conflicto es potencial y puede resurgir nuevamente, el hecho es que parte de la población uigur es partidaria de una lucha armada, es decir, debido a la asimetría de capacidades la táctica empleada por ciertos grupos uigures emplean tácticas de guerrilla.

En el caso del Tíbet encontramos una situación muy parecida en cuanto al

origen del conflicto, una etnia diferente a la mayoritaria en China, así como un credo diferente; pues el Tibet es mayoritariamente budista frente a los han que son politeístas. El último levantamiento civil en la región se produjo en 2008 coincidiendo con los Juegos Olímpicos en Pekín. Los métodos empleados por las autoridades centrales fueron semejantes a los que se darían al año siguiente en Xinjiang-Uigur, censura y cierre de la información y hechos acontecidos al exterior y empleo directo de la fuerza. El conflicto quedó cerrado, pero lejos de estar solucionado puede volver a estallar. Estos son dos ejemplos de confrontación por motivos étnicos-religiosos, de ellos encontramos muchos y numerosos en el mundo. Hay que destacar que estos dos conflictos potenciales de desembocar nuevamente en violencia reúnen otros parámetros además del meramente étnico-religioso. Una de las fuentes de este conflicto está en la política de chinificación (inmigración de chinos han a estas regiones) de las autoridades de Pekín ha sido determinante para una frustración creciente de las poblaciones locales en ambas regiones. Desde la óptica del gobierno chino el conflicto es un asunto de integridad y seguridad territorial, para las poblaciones locales una ocupación de su territorio por la fuerza, es decir, observamos dos parámetros dados en ambos casos, pero para cada parte uno tiene mayor relevancia que otro.

Por otra parte, los privilegios que R.P. China otorga a quienes emigran a estas regiones no hacen sino aumentar el malestar local, los comercios y las capitales de ambos lugares están siendo ocupados por chinos, es decir, también se da un factor de marginalidad económica en las causas de estos dos conflictos potenciales de darse por medios violentos nuevamente. Por último, señalar que la falta de democracia y el respeto a los Derechos Humanos en China es algo bien conocido. En consecuencia, las soluciones y medios que emplea un régimen que no cumple con criterios democráticos distan bastante de un régimen democrático, el cual tiende a valorar soluciones que no impliquen medios represivos y empleo indiscriminado de la fuerza. El tipo de régimen político es pues importante a la hora de analizar las causas y soluciones dadas en caso de conflictividad.

En el caso de un conflicto étnico-religioso abierto en la Tabla II hemos escogido el actual conflicto en Yemen. Las tensiones entre las chíias y las sunitas

vienen desde la división de ambas corrientes en el siglo VII tras la muerte y lucha por la sucesión de Mahoma. En Yemén en la actualidad se da un conflicto armado abierto entre los Houthis (grupo de étnico chíi) y la población sunnita que detenta el poder en el país. El conflicto ya ha traspasado la frontera con Arabia Saudí que apoya incondicionalmente al gobierno sunní de Sana. Es decir, se ha producido una internacionalización del conflicto desde que en 2015 el ejército saudí interviene contra las guerrillas houthies, las cuales hay que señalar han puesto en serias dificultades tanto a las fuerzas militares de Yemén y Arabia Saudí. Hay que señalar que este conflicto religioso no es exclusivo de Yemén dentro de la península arábiga, en torno al 80% de la población de la costa del Golfo Pérsico de la península es chiita. En 2011 el Consejo de Cooperación Estados Arabes del Golfo que lidera Arabia Saudí autoriza el envío de tropas (sauditas y de EAU esencialmente) de choque a Bahreín a fin de contener el descontento de la población chiita en este Estado. En este escenario hay que tener en cuenta no sólo el parámetro religioso, también se da un parámetro geoestratégico, pues Arabia Saudí y su vecino Irán son competidores por liderar la región de Oriente Medio.

*“La estabilidad de Yemen es una prioridad para EE.UU. y sus aliados en el Golfo Pérsico debido a su posición estratégica, a un lado de Arabia Saudita, el mayor exportador de petróleo del mundo. También es el hogar de al Qaeda en la Península Arábiga, una de las ramas regionales más activas de al Qaeda, la cual EE.UU. está buscando combatir con una combinación de ataques con drones, antiterrorismo local y asistencia en materia de seguridad.”* (BBC Mundo, 2015). Es decir el factor religioso no es para nada exclusivamente el único que se da en estos conflictos en la región, pero contribuye indudablemente como un factor para que se den. Por último, la situación del nivel de vida en Yemén es de cuasi subsistencia para gran parte de la población, es un país de ingreso muy bajo, esto es otro factor que contribuye al malestar de la población local y por ende en la estabilidad del país en su conjunto. Si a una economía de ingresos bajos o muy bajos agregamos que es un Estado fallido, su gobierno nominal tiende a ser inflexible contra sus opositores, así la posibilidad de conflicto se incrementa considerablemente. En referencia a lo publicado por el periodico BBC Mundo *“se considera que más de 10 millones de yemeníes padecen de inseguridad alimentaria, en un país marcado por el desempleo, los altos precios de los alimentos y los limitados servicios sociales”*. (BBC Mundo, 2015). En definitiva, los conflictos étnico-religiosos

no se circunscriben solamente a este parámetro, contribuyen en general otros factores como los intereses geoestratégicos de las partes implicadas, territoriales, así como el tipo de régimen político que afronta las controversias.

Una vez expuestos estos ejemplos de conflictividad étnico-religiosa hay que plantearse qué papel juega la diplomacia preventiva a la hora de dar respuestas que contribuyan a darles una solución duradera en el tiempo. En primer lugar, cabe remitirse a la Carta de la ONU, en ella se hace una defensa de la libertad de credo y el respeto a las minorías, así como su derecho a participar legítimamente en política conforme al artículo 73 del Capítulo XI de la Carta de la organización.

El artículo no deja lugar a dudas que parte de los métodos empleados por los regímenes que no cumplen los estándares democráticos están fuera del Derecho Internacional Público. El hecho es que las democracias plenas son críticas en mayor o menor medida con las medidas que adoptan normalmente los regímenes no democráticos cuando afrontan controversias étnico-religiosas en una región. Por ejemplo, Ban Ki-moon y Nicolas Sarkozy declinaron asistir a la inauguración de los juegos olímpicos de Pekín en 2008. Pero aparte de declaraciones y gestos de condena ante ciertas actuaciones la capacidad del Derecho Internacional de ser aplicado depende dentro de un Estado de la voluntad de su gobierno de hacerlo cumplir y seguir sus directrices. En el caso de China siendo miembro del Consejo de Seguridad y un gigante económico y militar es difícil pensar que se pueda ejercer la presión necesaria para un cambio en las actitudes y políticas en las regiones señaladas. En el otro ejemplo, en Yemen se dan también unos factores que imposibilitan una solución pacífica en la actualidad, al ser Arabia Saudita un aliado importante de EE.UU. en la región y una potencia petrolífera los intereses estratégicos y económicos tienen un peso importante a la hora de plantearse este conflicto en las instituciones y foros internacionales. Sin embargo, no siempre hay una ausencia de la implicación de la ONU en los conflictos étnicos, recordar la misión de las Naciones Unidas en Timor del Este descrita al comienzo del presente trabajo, donde se actuó de manera intensa desde ONU y se solucionó el conflicto.

En conclusión, los conflictos de carácter étnico-religioso son multidimensionales y por lo general complejos de solucionar, la tendencia observada en los países en que hay minorías étnicas en una región es la existencia de problemas de gobernabilidad a nivel estatal; Líbano por su composición de credos y pueblos es un ejemplo al respecto. Señalar que de estos conflictos se genera una memoria histórica además entre los pueblos implicados que durarán por largo tiempo. El hecho de que las instituciones internacionales no se impliquen con empeño en darles solución en ocasiones no hace sino contribuir a los recelos de las poblaciones represaliadas. Autores como Deng, Zatman, Lund, Sato, Kikawa entre otros hacen hincapié sobre el carácter étnico-religioso de los conflictos que los actores deben tener en cuenta a la hora de abordarlos, para ellos, *“son conflictos que requieren un enfoque multidimensional y sistema de monitoreo constante”* (Cahill, 2000). La diplomacia preventiva debe desarrollar sistemas adecuados y medidas estructurales para evitar la reanudación de ellos en caso de que estén pacificados. Son conflictos que conllevan un largo periodo de tiempo su solución definitiva.

El siguiente parámetro de controversia causante de conflictos es la competencia por los recursos económicos. Como primer conflicto potencial hemos escogido las islas Spratley, pero habría que señalar que el contencioso en la región no es exclusivo de este archipiélago hay que nombrar los archipiélagos Paracelso, Pratas, y los bancos de Macclesfield y Mansinloc en el Mar de China Meridional, sin olvidar las islas Senkaku al norte de Taiwán (disputadas entre Taiwán, Japón y la República Popular de China). Bien, centrándose en el caso de las islas Spratley, el contencioso implica a varios Estados, Vietnam, República Popular de China, Filipinas, Malasia y el Sultanato de Brunei. Cada país reclama para sí las islas del archipiélago más cercanas. En apariencia se trata de un mero contencioso territorial, pero ¿Cuál es el motivo que subyace tras el contencioso territorial? Bien, los recursos minerales, energéticos y marinos de este archipiélago son un elemento clave en este contencioso. Los recursos marinos en pesca son los que a día de hoy están bien constatados, las prospecciones en petróleo y gas no se han realizado debido al contencioso interestatal por la soberanía de los islotes, pero es probable que haya reservas energéticas. Otro elemento clave es que por esta región transita una gran cantidad de comercio naviero y quien ejerza la soberanía en esta región

puede afectar al comercio de los demás actores de la región. En consecuencia, si bien es un contencioso territorial nominalmente observamos nuevamente que se dan implicaciones y motivaciones diversas, especialmente de carácter económico y disfrute de los recursos naturales, en definitiva, es un contencioso multidimensional. Que en un futuro esto pueda ser un *casus belli* que implique el uso de la fuerza es difícil de predecir, pues las tensiones son intermitentes y la dinámica regional sujeta a cambios en el tiempo. En este sentido los autores como Lund, Bedjaoui entre otros, recalcan que: “*la lucha por los recursos económicos al día de hoy pueden constituir una fuente de preocupaciones que la diplomacia preventiva debe ser capaz de abordar*” (Cahill, 2000). Frente a estos fenómenos conflictivos, venimos plantear en este trabajo que la eficacia de la diplomacia preventiva requiere un enfoque multidimensional que tome en cuenta todos estos factores que son generadores de controversias. Asimismo erigir la diplomacia preventiva como el mecanismo privilegiado de prevención y resolución de conflicto.

El segundo ejemplo de un *casus belli* potencial de un conflicto hemos escogido las difíciles relaciones en la actualidad entre Sudán y Sudán del Sur. Conflicto potencial y conflicto que se dio hace unos pocos años. Sudán del Sur logra la autonomía del gobierno central de Jartum en 2005 y finalmente se independiza mediante referéndum en julio de 2011 bajo el amparo de la ONU y la UA. Esta independencia se logra en una segunda guerra entre 1983 y 2005, la primera fue entre 1955-1972. Bien los factores del conflicto son étnicos, religiosos y económicos. Comenzaremos por los últimos, los pozos de extracción petrolíferos se encuentran en el sur de Sudán, en consecuencia, el empeño del gobierno de Jartum de no perder esta fuente de ingresos ha sido una de las claves del conflicto. El hecho de que la independencia haya sido reconocida por el gobierno del norte se debe a que los ingresos petrolíferos serán compartidos entre ambos Estados. En referencia a los religiosos destacar que el norte es mayoritariamente musulmán sunnita y el sur cristiano en mayoría, por último el factor étnico.

En este caso nos centramos en Sudán del Sur, de los doce millones de sus habitantes cuatro pertenecen a las tribus dinkas, dos a las tribus nuer y los otros cuatro se distribuyen en una cincuentena de etnias diferentes. La República de Sudán del Sur



tiene un sistema político semipresidencial, en que el presidente es de etnia dinka (Kiir Mavardit) y el vicepresidente Nuer (Riek Marchar), ambos líderes de la independencia. A mediados de 2013 el presidente Mavardit cesa en el gobierno a todos los miembros de etnia nuer, esto ha causado una guerra civil que en la actualidad no está resuelta, implicando movimientos de grandes cantidades de refugiados tanto dentro del país como en los países vecinos. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja *“El número de personas que sufren a raíz de la violencia en Sudán del Sur revela el nivel de brutalidad ejercida contra los civiles. Sobre una población de 12 millones de habitantes, una de cada tres personas se ha desplazado y una de cada dos padece hambre en un nivel extremo y precisa asistencia alimentaria. La violencia constante ha tenido efectos devastadores en todos los ámbitos de la vida: ha puesto en riesgo el acceso a los alimentos, al agua potable, a la asistencia de salud básica y a la educación.”* (CICR, 2017). Resulta interesante el caso de Sudán pues reúne tres parámetros de conflicto potencial (etnia, religión y recursos económicos), los cuales los tres han contribuido a una sucesión continua en el tiempo de un conflicto abierto. El papel de las organizaciones, tanto de la como la UA y la ONU ha sido activo, sin su contribución las conversaciones para poner fin a la segunda guerra sudanesa habría sido difícil que se produjese primero la autonomía del sur y posteriormente un referéndum de independencia con garantías. Por otra parte, en el actual conflicto interno del país la acción de los órganos de la ONU como ACNUR y la FAO concertadamente con ONGs están cubriendo las necesidades de las poblaciones desplazadas, las cuales no tienen medios de subsistencia en los campos de refugiados.

En África los conflictos étnicos son numerosos, se consideran como *“conflictos sociales, políticos y económicos entre grupos de personas que se identifican mutuamente según criterios étnicos: color, raza, religión, idioma, origen nacional. A menudo, dichas características étnicas pueden ocultar otras características distintivas, tales como intereses de clase y poder político, los cuales, cuando se analizan, pueden resultar ser los elementos más importantes del conflicto”* (Mendez, 2014), pero estos se deben en muchas ocasiones por una cuestión de competencia por los recursos económicos de la naturaleza. El ejemplo de un *casus belli* abierto es la Segunda Guerra del Congo (1998-2003), aunque oficialmente quedo cerrado con los Acuerdos de

Pretoria en 2003 se dan combates intermitentes con frecuencia. Las facciones son guerrillas locales congoleñas en el oriente de República Democrática del Congo, compuestas parte de estas por ruandeses y ugandeses contra el gobierno de Kinshasha, la naturaleza de este conflicto es por el dominio de los recursos minerales de la región fundamentalmente, aunque hay factores étnicos también implicados. El hecho es que en África la fortaleza institucional de muchos de sus Estados es débil y la legitimidad de sus gobiernos escasa. En consecuencia, la presencia del Estado se ve comprometida frente a guerrillas que operan en una geografía difícil de controlar. La riqueza de los recursos naturales, petróleo, minería, etc. en regiones alejadas del poder central son una presa tentadora para líderes guerrilleros locales. La lucha por el comercio de los recursos ha sido siempre un factor causa gran cantidad de conflictos a lo largo de la historia, en general es un parámetro o factor presente en la mayoría de conflictos sea de una manera directa como en el caso del oriente de República Democrática del Congo o indirectas y enmascaradas por otros factores que sean la causa esgrimida las partes contendientes.

Otro parámetro histórico que es origen de conflictos es el territorial, ejemplos de conflictos territoriales hay muchos y suelen estar relacionados con dos cuestiones, por una parte, la posesión de recursos y áreas de seguridad. Un conflicto potencial que cabe plantearse pueda transformarse directo es el contencioso entre la población kurda y los Estados que ejercen la soberanía sobre las regiones de mayoría kurdas, en especial hay que tener en cuenta a Turquía, pues Irak les ha otorgado una amplia autonomía en la última constitución que se aprobó en este país en 2005. También hay una población kurda importante en el norte de Siria y que aspiran a disfrutar de la autonomía de los kurdos iraquíes. En total de la población kurda no es fácil de estimar, supera los treinta millones con seguridad, sin embargo es difícil de estimar a ciencia cierta. Bien el conflicto en la actualidad está radicado Turquía, pues los kurdos en Irak y Siria están empeñados en la lucha contra los extremistas islámicos de Daesh. El Tratado de Sevres de 1920 preveía la creación de un pequeño Estado kurdo en los antiguos territorios del disuelto Imperio Otomano, sin embargo este tratado nunca llegó a ponerse en práctica y fue sucedido por el Tratado de Lausana de 1922 en que Turquía lograba que no se crease un Estado kurdo. Este Tratado sí que llegó a ratificarse y aplicarse. En

consecuencia Turquía se afano desde los años veinte en suprimir cualquier movimiento identitario-nacionalista kurdo. Las confrontaciones entre grupos armados kurdos y fuerzas turcas han sido una constante, el hecho de que no se hayan producido levantamientos más virulentos que los acaecidos hay que achacarlo en parte a la eficaz represión del ejército turco. En este ejemplo la cuestión territorial es el motivo fundamental para las partes, la tendencia es que este contencioso estará enquistado en la región indefinidamente, puesto que en Turquía no se plantean soluciones semejantes a la autonomía que gozan los kurdos en Irak, ni existe un diálogo entre las partes.

Hemos escogido dos ejemplos relativamente cercanos en el tiempo a la actualidad, uno que dio origen a un conflicto directo y otro potencial. Cómo directo hay que señalar el conflicto por Cachemira y la región de Jammu al norte de Cachemira, dos actores antagónicos se disputan la región y han llegado en dos ocasiones a guerra abierta y numerosas escaramuzas ocasionales. *Destacar con la “independencia de la Unión India y la fundación del Estado de Pakistán en 1947 afloraron tensiones internas, contenidas durante siglos, en un conflicto irreconciliable entre hindúes y musulmanes, que desembocó de hecho en una guerra no declarada entre los Estados recién fundados de India y Pakistán. Se produjo una terrible matanza recíproca cuya víctimas se estiman en diez millones de muertos y un número aún muy superior de refugiados por ambas partes. Los musulmanes supervivientes en los territorios en los que se encontraban en minoría tendieron a huir a Pakistán, mientras que los hindúes que sobrevivieron dentro de los límites del Estado Pakistaní huyeron a la nueva República de la India. El conflicto se amplió geográficamente y tuvo su continuación en la guerra entre la India y el Pakistán en su disputa por Cachemira (1947-1949) que tuvo una segunda edición en 1965”* (Benz y Graml, 1985). La primera guerra no tuvo la importancia de la segunda por el volumen de tropas implicadas y la extensión en el conflicto (Pakistán Oriental se independiza como Bangladés), pero sí lo fue desde el punto de vista de la determinación de la soberanía a favor de India, pues el Maharajá se unió a India en busca de tener defensa por parte de la India. *“La explicación de la situación histórica de partida del conflicto de Cachemira sólo es posible a partir de la historia general de la India, de la que Cachemira constituye una variante regional. Al ser una de las dos principales puertas de entrada para los conquistadores de la India*

*procedentes del noroeste, Cachemira tuvo con harta frecuencia e intensidad que soportar el paso de las sucesivas oleadas de conquistadores”* (Benz y Graml, 1985).

No hay que olvidar otro actor en este conflicto regional, la República Popular de China se hace con la región de Aksai Chin en 1962 frente a la India, que se ve obligada a reconocer su derrota militar y reconocer una línea de control. El contencioso por Cachemira sigue vigente en la actualidad y además puede conllevar implicaciones serias en caso de darse nuevamente un conflicto bélico, pues tanto la India como Pakistán son potencias nucleares medias y su capacidad de causar bajas en el frente civil se ha incrementado notablemente desde el año 1971 en que terminó la última guerra entre ambos Estados. Bien, el papel de la ONU en este contencioso territorial ha estado presente desde la primera guerra en 1947, ha favorecido la mediación entre las partes y propiciado la creación de las líneas de determinación. Fue India quien eleva en 1948 ante la entrada de grupos armados pakistaníes en Cachemira al Consejo de Seguridad, este emite la S/RES/47 favorable a los intereses indios, pues reclama a Pakistán que controle la filtración de guerrilleros y la retirada de los que operaban en la región, así como autorizaba presencia de fuerzas militares indias en Cachemira y Jammu. Desde entonces la ONU ha ejercido un papel mediador entre ambas partes como se ha señalado.

Desde el final de la Segunda Guerra Indo-Pakistaní en 1972 y haciendo referencia al Acuerdo de Paz de Shimla entre ambos Estados se comprometen a la aplicación de los mecanismos de resolución de controversias recogidos en la Carta de las Naciones Unidas. Desde ese año se han producido escaramuzas, pero no se ha llegado a un conflicto abierto semejante a las dos guerras pasadas. Para la óptica de Pakistán esta región de mayoría musulmana debería estar en su Estado en función de la voluntad de la mayoría de la población local, para la óptica de la India esa región en donde nacen ríos afluentes del Indo y en función del reconocimiento de la soberanía de India en la región por parte de su gobernante (Majarajá) en 1947 la región conforme al criterio de integridad territorial no es negociable.

Otro factor contenido en las tablas que puede propiciar conflictividad es el nivel

de riqueza de la población, o su inversa, el nivel de pobreza de la misma. Plantearse si es la pobreza la que genera el conflicto, o el conflicto es el que genera la pobreza sería un planteamiento unidireccional reduccionista, pues es una relación de causalidad simbiótica a todas luces, relación la cual se trata de clarificar en función de unos ejemplos, observar que las relaciones de causalidad que se dan entre conflicto y pobreza es importante para la comprensión adecuada de ciertos conflictos. Hemos escogido al igual que con los anteriores factores unos ejemplos para plantear una serie de reflexiones y finalmente conclusiones sobre el efecto e importancia de este factor. Un hecho observado históricamente de los movimientos revolucionarios ha sido cuando la marginalidad y falta de expectativas afectan a un conjunto relevante de la población, ello ha conllevado enfrentamientos. La imposibilidad de lograr ingresos adecuados al consumo, debido a dos cuestiones principalmente, la escasez del factor trabajo o una inflación desbocada (o ambas al mismo tiempo), con lo cual las remuneraciones laborales no dan un nivel de vida digno a la población conducen inevitablemente a un alza del malestar social que puede suponer una amenaza a la estabilidad interna de un estado e incluso suponer una amenaza a la paz. Sin olvidar también que una carestía prolongada de los bienes más esenciales para una población conducen a un descontento social que puede conllevar a un círculo vicioso de la estabilidad institucional debido a la deslegitimación de las instituciones a la hora de dar respuestas satisfactorias a las necesidades.

Conforme al párrafo anterior, estas cuestiones pueden conducir incluso a un Estado fallido. Al contrario de *Strong State*, se considera un Estado fallido cuando “*este no es capaz de proporcionar bienes. Desde ese momento el Estado, que ROTBERG identifica como Estado-Nación, comienza a perder legitimidad ante sus ciudadanos y su gobierno poco a poco acaba por convertirse en una estructura ilegítima. Así, si seguimos a ROTBERG podemos establecer 4 funciones básicas que todos los Estados deben cumplir para ser considerados tal. En orden de importancia podemos destacar:* 1) *Proporcionar Seguridad.* 2) *Generar Instituciones para regular los conflictos.* 3) *Promover la Participación Política.* 4) *Garantizar Servicios Sociales, Infraestructura y regulación de la economía*” (Priego, 2012). En la tabla I de posibles conflictos en potencia se encuentra como ejemplo Somalia, en general el conjunto del cuerno de

África. Lo cierto es que en esta región se da ya un conflicto debido a las acciones del extremismo islámico (sin olvidar las acciones de piratería), la cuestión planteada es si este conflicto puede verse reforzado y máxime si puede darse el caso de la aparición de nuevos grupos armados (no extremistas religiosos) que reclamen mejoras en la calidad de vida de la población y conduzcan a un empeoramiento aún mayor de la situación actual. La falta de recursos hídricos propiciada por sequías continuas en el país ha provocado alza en precios de comestibles e importante señalar, una seria crisis agraria en un agro ya de por sí vulnerable. Este conjunto de factores posibilita la aparición de nuevos conflictos en la región, una consecuencia a día de hoy es el flujo migratorio somalí al extranjero. Es difícil cuantificar con cifras fiables la situación real del país, pero se puede estimar que debido a su falta de industria y un débil sector terciario la agricultura supone la mayor parte de la producción, sí el sector primario es por ende el más afectado por una climatología adversa junto con los conflictos internos existentes los problemas de pobreza en el país tenderán al alza en el tiempo, ante este oscuro panorama sólo cabe plantearse la posibilidad de nuevos conflictos y refuerzo de los existentes por parte de la población que se ve afectada por los actuales problemas. Por otra parte, la cooperación al desarrollo de los Estados donantes y ayuda humanitaria por parte de las OI se ve comprometida por la falta de seguridad para el personal que sería necesario destinar, en consecuencia, se asiste a una espiral descendente en apariencia en la región. El incremento de los niveles de pobreza cabe pensar que acarreará el incremento de los conflictos existentes y la aparición de otros nuevos.

Conflictos abiertos debido a la falta de oportunidades se dan parte de ellos en la actualidad en el Golfo de Guinea, África Occidental. Casi la mitad de los países con ingresos bajos o muy bajos se sitúan en esta región del mundo y su crecimiento demográfico y problemas agrícolas no hacen sino incrementar esta conflictividad. Debido a que son un número importante de países hemos decidido un ejemplo en particular de la región, Nigeria. Este país atraviesa un conflicto con la guerrilla islámica en el norte del país desde hace ya años, pero no es menos relevante el otro conflicto interno de carácter agrícola que se da. Desde 1999 se dan tensiones entre los pastores nómadas del norte de Nigeria y los agricultores del centro y sur de Nigeria, las sequías y el crecimiento demográfico ha ocasionado que las tribus de pastores nómadas (la

principal son los fulani) del norte se desplacen al sur, generándose una confrontación con la población local, agricultores asentados permanentemente. Conforme a los datos publicados por el FMI en 2011 el aporte al PIB por parte de la agricultura en Nigeria en 2010 fue del 33.1%, las tensiones y **confrontación** entre ganaderos y agricultores no hace sino afectar a la producción y al alza de precios (a la cual contribuye también el crecimiento demográfico elevado), en consecuencia el conflicto está abierto desde el comienzo del presente siglo y tiene una difícil solución actualmente, recordar que a comienzo de 2016 en Benue (localidad en el centro de Nigeria) en torno a 500 agricultores fueron asesinados por pastores nómadas. Por otra parte, existe un componente religioso en esta animadversión, los agricultores suelen ser de fe cristiana y los nómadas del norte musulmanes. Bien, mayor coste en la alimentación tiene como efecto un creciente descontento en las urbes del país, pues la población ve encarecida los costes de vida básicos y como se ha dicho, sin visos de que ello remita en el corto plazo.

En consecuencia, la conflictividad del campo puede influir en una mayor conflictividad en la urbe. Es un problema que se retroalimenta en el tiempo. Hay que destacar que los retos económicos en desarrollo humano y seguridad de Nigeria son importantes de cara al futuro. En el informe del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Palacián subraya que *“pocas potencias regionales del mundo viven tantas contradicciones como Nigeria: con un 90% de su población siendo pobre y más de un 60% extremadamente pobre, sin embargo es el segundo país consumidor de champán después de Francia. Aunque Nigeria pueda parecer un país lejano, los desafíos a los que ha de hacer frente lo acercan a nuestro país y a sus intereses vitales. La piratería, especialmente dirigida al tráfico de petróleo, el crimen organizado y los tráfico ilícitos y, sobre todo, el terrorismo yihadista son las grandes amenazas para la seguridad e integridad de este país, del nuestro y del mundo entero”* (IEEE, 2015).

En esta región de África es donde la tendencia apunta que los conflictos se encuentran más enquistados frente a otras regiones del mundo. El Conflict Barometer publicado en 2015 por el Heidelberg Institute for International Conflict Research resume este conflicto de la siguiente manera *“The conflict over resources and*

*subnational predominance between farmers and pastoralists remained at war level. While the main cause of conflict still concerned arable land 250 since August. Approx. 5,000 fled following an attack in Mangu LGA, Plateau, on September 16, when Berom youths invaded Kadunung village in an alleged reprisal attack, shooting indiscriminately at fleeing residents, killing 23 people and destroying 295 houses. In a similar attack on Shiroro LGA, Niger State, six days later, Fulani militants killed more than 35, shooting with automatic rifles on fleeing villagers. On October 10, Berom youths engaged cattle rustlers in Foron, Barkin Ladi LGA, in a gunfight, killing twelve pastoralists. In November, another wave of violence affected the states of Delta, Edo, Enugu, Gombe, Kogi, and Taraba. In the most violent incident, nine communities came under attack by pastoralists in Dekina LGA, on November 12. A total of 22 were killed and thousands displaced when militants entered the villages, shooting sporadically. In a reprisal, attack for two Fulani herdsmen ambushed and killed by Berom villagers, herdsmen killed 16 on the outskirts of Jos, Plateau, on December 13. Over the course of the year, the conflict claimed morethan 1,400 lives and displaced approx. 300,000 people” (Conflict Barometer, 2015). Por consiguiente, es un conflicto animado por la lucha de recursos debido a un empobrecimiento de los medios de subsistencia de los pastores del norte, a tenor del número de desplazados y los choques violentos es un conflicto de primer orden para este país africano.*

El penúltimo factor en las tablas I y II causante de conflictos, sean abiertos o en potencia es el papel de los actores externos. Ellos pueden tener personalidad jurídica, pero no es una condición necesaria ni suficiente, es decir, en ocasiones no son actores estatales o corporaciones trasnacionales. Antes de entrar en los ejemplos de las tablas plantearemos una reflexión sobre los actores que no son actores jurídicos. Fundamentalmente nos referimos a organizaciones armadas criminales que actúan trasfronterizamente, antes se hizo referencia a la situación en el este de República Democrática del Congo, en esta región operan grupos violentos en contra de este Estado que tienen su refugio y simpatía por parte de algunos Estados vecinos del este, situación semejante a la que denunció Colombia contra Ecuador, Venezuela, Brasil y Perú de la permisividad a la hora de impedir la filtraciones de las FARC en su territorio y aprovisionamiento en ellos. Una vez planteada esta reflexión, abordaremos los ejemplos



de las tablas.

Cómo conflicto latente o no resuelto en que existe una implicación geoestratégica externa a ambos actores es la tensión histórica existente entre Corea del Sur y Corea del Norte. *“Es uno de los principales conflictos bélicos desde 1945. La única guerra caliente que ha producido hasta ahora dentro el marco de la guerra fría ha sido la de Corea. Su causa inmediata fue un procedimiento que se aplicó en el mismo año 1945: la partición, que inicialmente había de ser provisional, del país en conexión con el final de la segunda guerra mundial en el Lejano Oriente. A semejanza de Alemania, las zonas de ocupación, con la frontera totalmente arbitraria del paralelo 38, se convirtieron en dos estructuras estatales distintas: una democracia popular de carácter comunista en el norte, y un Estado de orientación occidental en el sur, aunque bajo Syngman Rhee constituyó casi una dictadura”* (Benz y Graml, 1985). Los actores regionales y globales implicados son un factor fundamental en el tablero de las tensiones entre ambos. Corea del Norte cuenta con el apoyo indirecto de la República Popular de China, mientras Corea del Sur tiene un tratado de asistencia defensiva con EE.UU. así como el apoyo japonés a nivel regional. Desde la firma del armisticio en Panmunjom en 1953 separa a ambas coreas en el paralelo 38 mediante una zona desmilitarizada, las tensiones entre ambos países ha sido una constante, sin embargo, la disparidad de capacidades entre las partes imposibilita la agresión por parte de una de ellas, Corea del Norte no está en condiciones de desafiar militarmente a Corea del Sur, aunque sobre el papel tiene una extensa fuerza militar, su economía es poco probable que pueda sostener un ritmo adecuado de pertrechos durante mucho tiempo, incluso en caso de recibir apoyo externo. Corea del Sur tiene su defensa garantizada por los EE.UU., en Corea del Sur está destinado el VIII ejército de los EE.UU., aparte de componentes navales y aéreos, sin olvidar las fuerzas destinadas en el Japón. No obstante, si Corea del Sur y sus aliados no se han aventurado a una unificación por la fuerza de la península de Corea desde la firma del armisticio se hace difícil pensar que se haga el intento por medios armados.

Por otra parte, para la R.P.China, Corea del Sur es un Estado tapón que le permite no hacer frontera con un aliado directo de los EE.UU. por tierra, que la

R.P.China tuviere la intención de alterar el actual statu quo también se hace difícil de que suceda, pues su comercio y economía se vería directamente lastrada. En consecuencia, los actores externos en apariencia no tienen intención de que se produzca un conflicto armado. *“Para comprender la ruptura de las hostilidades basta, pues, en el fondo tener en cuenta la rivalidad entre grupo dirigente comunista y otro prooccidental, cada uno de los cuales quería conseguir la reunificación nacional en un Estado independiente bajo su dirección y se apoyaba en una de las dos potencias mundiales rivales: el norte en la URSS y en la República Popular China, recién fundada y todavía aliada, y el sur en los Estados Unidos y sus aliados”* (Benz y Graml, 1985). No obstante, tanto la percepción respecto de su seguridad de Corea del Sur y en especial de Corea del Norte es diferente a la de las grandes potencias que las apoyan. Corea del Norte lleva años desarrollando un programa nuclear de carácter militar con el fin de lograr una mayor autonomía como actor internacional y este nuevo componente en la ecuación de la situación dada desde 1953 puede dar lugar a cambios en la actitud de Corea del Sur y los EE.UU., es poco probable que estos dos actores sean pasivos ante este posible cambio en el equilibrio en contra suya. Por ello, se puede considerar como un conflicto potencial futuro a tenor de que se produzcan cambios en los equilibrios de fuerzas y capacidades.

A continuación cabe hacer una reflexión breve de algunos de los ejemplos de conflicto abierto y sus causas de la Tabla II. Cómo conflicto abierto en que el papel de actores externos ha jugado a favor de que se produzca y prolonga en el tiempo hemos escogido dos ejemplos. Se podrían definir como guerras por representación, es decir, el actor externo no participa directamente pero da apoyo material y diplomático a su facción afín. En la Tabla II hemos situado la pasada guerra de Vietnam en el siglo XX y la actual guerra civil en Siria, podríamos hablar de otras guerras como fue Angola y otros tantos lugares en el periodo de la Guerra Fría. Cuando el interés de alguno de los actores externos es que se produzca un conflicto armado incentivará y alentará a su facción afín a que comience las hostilidades. En Vietnam sucedió una situación parecida de la Guerra de Corea, el norte comunista se lanzó a la conquista del sur afín al bloque occidental, la respuesta de occidente no se hizo esperar y se dio apoyo directo armado al sur, la guerra se prolongó durante no menos de dos décadas. El resultado es

sobradamente conocido, el frente civil occidental llegó un momento de agotamiento que condujo a la retirada del frente militar por parte de los EE.UU. Aparte de un realineamiento de las relaciones entre los EE.UU, la R.P.China y la URSS que condujeron a unas negociaciones en Ginebra que dieron como resultado la retirada estadounidense. A grandes rasgos, este ejemplo es clarividente en la influencia externa en un conflicto armado.

El otro ejemplo de la tabla II está en la actualidad en desarrollo y es complicado hacer una predicción del resultado que pueda producirse, pero es quizás tan o más interesante que el anterior, pues la implicación de los actores externos es indudable. Por un lado tenemos la lucha por el liderazgo y seguridad regional por parte de Irán, Turquía, Arabia Saudí y sus aliados, por otro lado tenemos a las dos potencias nucleares más importantes EE.UU. y Rusia, todos ellos tienen grupos armados a los que dan su apoyo. Rusia busca su salida al Mediterráneo, Irán intenta seguir teniendo un gobierno afín en Siria y los EE.UU. y sus aliados con la clara intención de que ello no sea así, en consecuencia, el conflicto se alarga en el tiempo debido a que ninguna de las facciones en lucha tiene la fuerza suficiente para imponerse. En este caso tenemos una guerra incentivada desde el exterior y vemos que la voluntad de los actores externos en pro del mantenimiento de la paz es fundamental para evitar un conflicto.

En consecuencia, hay otros factores que generan conflicto tanto en sociedades desarrolladas o en vías de desarrollo, como; el mal gobierno, la corrupción, etc. Destacar que aquellos conflictos con posibilidad de reiteración son países con condiciones político-económicas adversas, por ello la diplomacia preventiva debe tomar en cuenta los indicadores económicos y políticos internos del país o región poder afrontar las condiciones particulares del caso. Los ejemplos tratados en este apartado evidencian el carácter multidimensional de los conflictos, es decir que un conflicto puede tener más de una causa y la relación causal entre una y otras son factores que la Comunidad Internacional debe tener en cuenta a la hora de desarrollar mecanismos que prevean una paz duradera. Las distintas preguntas del trabajo nos ayuda claramente a entender que el componente socioeconómico debe ser uno de los factores privilegiados en la rama de acciones preventivas. No se puede pretender fomentar la paz sin

garantizar las necesidades básicas o necesarias. Krasner subraya que la “*debilidad internacional de casi todos los Países Menos Desarrollados (PMD) está constituida por el subdesarrollo interno de los sistemas políticos y sociales*” (Krasner, 1985). Es decir la Comunidad Internacional tiene una responsabilidad de apoyar a todo los países en la consolidación de sus sistemas políticos y socioeconómicos. En este sentido, la Agenda 2030 puede ser un instrumento útil, como un marco de acción ambicioso que supone aplicar modelos de desarrollo innovadores, incluyentes y sostenibles. Por ello, digamos que es imprescindible invertir más esfuerzo en pro de la paz, y una cultura de prevención más pragmática y dinámica que centra el bienestar del ser humano en todas las políticas públicas tando al nivel nacional como al nivel internacional.

#### **6.7. Consecuencias de los conflictos y el papel de la diplomacia preventiva**

En función de las Tablas I y II hay que analizar las consecuencias que implica un conflicto durante las hostilidades y crisis y tras la finalización del mismo, no se hará centrado en los casos anteriores nuevamente, se intenta lograr una visión global. Por otra parte, evaluaremos el resultado de las herramientas que tiene la diplomacia preventiva para responder a estos desafíos y retos. Es decir, el papel de la diplomacia preventiva antes, durante y después del conflicto. Por último, en este apartado también esclarecemos los beneficios que supone el éxito de la diplomacia preventiva frente a un conflicto abierto o potencial.

Las consecuencias de un conflicto ya se han ido viendo a lo largo del presente trabajo, sin embargo se han visto de manera aleatoria conforme han ido surgiendo en los ejemplos abordados, observarlas en conjunto es pues importe. Estas consecuencias pueden ser directas, es decir, producidas durante el desarrollo del conflicto o indirecta, es decir, posteriores al conflicto. Las consecuencias de un conflicto son por tanto múltiples y variadas, a destacar serían: flujos migratorios, crimen transnacional, pobreza y exclusión social, debilidad del Estado en bienestar social (salud, educación), degradación e incluso ausencia de Estado de derecho, degradación medioambiental, destrucción de infraestructuras, destrucción de la economía productiva, etc.

Los fenómenos de desplazamiento de población son una consecuencia tanto directa como indirecta. Directamente durante un conflicto se dan movimientos de población en forma de refugiados o desplazados ya sean internos e internacionales del conflicto, esto se observa en múltiples lugares del mundo y a lo largo de la historia, anteriormente se habló de la situación en el Sudán y en Sudán del Sur, se hizo referencia a la partición no amistosa durante años de este país, que ha producido entre otras consecuencias, una ingente cantidad de refugiados y desplazados. Sí nos fijamos en las cifras publicadas por ACNUR en otro ejemplo como es el de la guerra civil en Siria, *“en abril de 2017 la cifra de refugiados han roto la barrera de los cinco millones del total de una población de un total censado de 18,5 millones en 2015 y habiendo alcanzado antes del comienzo de la guerra de 20,72 millones en 2010. Esta cifra, que equivale a casi un cuarto de la población total del país, refleja la dureza de un conflicto que ha producido 6,3 millones de desplazados internos y más de 300.000 víctimas mortales”* (Delle, 2017). En otro plano, una consecuencia indirecta, es decir una vez finalizado el conflicto (también durante el mismo) es la aparición de flujos migratorios, tal es el caso de los ejemplos nombrados en este párrafo, el movimiento de gran cantidad de sirios hacia Europa ha dado lugar a tensiones internacionales entre los Estados receptores y los Estados de paso, aparte, de que estos refugiados son mano de obra más vulnerable que un trabajador nacional, el cual está en situación legal y sabedor de sus derechos y obligaciones. *“Cientos de miles de sirios también han viajado a Europa —que en 2016 registró casi 340.000 solicitudes de asilo de ciudadanos sirios—, aunque no todos ellos han obtenido protección internacional”* (Delle, 2017). Destacar que, son mano de obra fácilmente explotable; sin perdernos en detalles sobre este ejemplo, destacar que la cualificación profesional de parte de estos refugiados es baja para una economía desarrollada, puesto que muchos proceden del campo y llevaban una vida tradicional. En resumen, los flujos migratorios masivos y de desplazados conllevan costes a nivel local, donde se pierde población, parte de ella formada e indispensable para el desarrollo del país, así como ocasiona distorsiones y tensiones en las economías receptoras, puesto que un Estado tiene unas capacidades limitadas de absorción de población foránea. Asimismo, *“lejos de haber agilizado los procedimientos de reasentamiento, la presión migratoria causada por el conflicto sirio ha propiciado el*

*cierre de fronteras y ha reducido las posibilidades de ejercer el derecho a solicitar asilo. Europa, que hace poco más de un año firmó el polémico pacto con Turquía — rebautizado “pacto de la vergüenza” por sus detractores— para frenar la llegada de migrantes a Grecia, es el reflejo más evidente de esta contradicción. Aunque el acuerdo ha reducido las muertes en el Egeo, no ha sido capaz de solucionar la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial y ha dejado al descubierto la falta de solidaridad entre los países del club comunitario”* (Delle, 2017). Desde los Estados, las ONGs-Sociedad Civiles y las OI se ha tratado de dar respuestas a este complicado fenómeno. En el caso de ONU, cuenta con dos organismos a destacar, ACNUR y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la primera actúa in situ en el origen y la segunda actúa preferentemente en los lugares de destino de las poblaciones desplazadas y/o refugiadas. En conclusión, uno de los grandes desafíos actuales es el fenómeno migratorio, puesto que nunca antes en el planeta la población ha sido mayor y en consecuencia un conflicto actual supone movimientos en masa nunca antes visto, lo cual dificulta en gran medida la gestión de este fenómeno.

Otra consecuencia directa de un conflicto es la aparición o en su caso el incremento del crimen organizado. Evidentemente, poblaciones que sufren de un Estado débil o incluso fallido y que ejerza su protección expone a la población a redes criminales, como hemos señalado anteriormente. Estas redes son trasnacionales y se dedican a múltiples actividades. Un ejemplo de la actividad del crimen organizado es la impunidad en el tráfico y producción de drogas en el lugar de origen del conflicto. Otro ejemplos son el tráfico de seres humanos, inmigración en situación no legal en el lugar de destino, tráfico de órganos y trata de seres humanos (mujeres y niños), explotación de la fuerza laboral desplazada etc. Destacar que desde los Estados, ONG-sociedad civil y las OI es un gran desafío, pues el crimen organizado trasnacional es difícil de perseguir, hay que señalar que no todos los Estados tienen la fortaleza y el interés de combatir estas redes. Existe cooperación en la lucha contra este fenómeno, un ejemplo es INTERPOL, EUROPOL y la cooperación de las diferentes policías de multilateral. Indirectamente, una consecuencia es que estas organizaciones que se generan en los lugares de conflicto se expanden rápidamente fuera de él, en búsqueda de ampliar sus negocios. Sin embargo y en conclusión, los recursos, extensión geográfica y opacidad

de estas organizaciones hace que este desafío sea continuo y complicado de combatir y solucionar.

Otra consecuencia directa del conflicto es el desplome del nivel de vida, pues en ocasiones los afectados nunca recuperan sus propiedades, bienes, ahorros, etc. El incremento de la pobreza conlleva exclusión social allá donde se ha dado del conflicto. Según el economista Sanchez de la Cruz del conflicto en Siria señala lo siguiente, *“En el año 2010, se estimaba que el paro entre la población ocupada era del 10%. Sin embargo, en 2011 esta tasa ya se había disparado hasta el 20%, mientras que en 2012 el desempleo estaba en el 40%. La línea alcista se mantuvo en 2013, hasta llegar en 2014 al 60%. Este fuerte deterioro de la actividad económica siria significa que el PIB del país en 2014 sea ya un 100% más bajo que el registrado cuatro años antes, en 2010. Un desplome profundo y generalizado que ha dejado a Siria en una clara situación de colapso socioeconómico.* (Sanchez de la Cruz, 2015). Esto redunda en la falta de expectativas de los afectados, llevándoles a la desmoralización y ocasionando desórdenes psicológicos y psiquiátricos de todo tipo, así como a adicciones y adaptabilidad social una vez estén fuera y en la propia zona de conflicto. Indirectamente, la consecuencia es el no acceso a la educación tal como se daba antes del conflicto, pues restaurar escuelas, universidades no es inmediato, por lo cual se tendrá probablemente unas nuevas generaciones menos formadas que las anteriores a la situación de conflicto. En este sentido el retroceso histórico en el desarrollo social, económico y humano de un lugar en conflicto alcanza magnitudes importantes, pudiendo devolver a una población a una situación más propia de otro siglo que del actual en los lugares desarrollados, un poco más adelante en este apartado se reflexionará al respecto. Destacar que la pobreza a su vez es un caldo de cultivo para el crimen organizado que recluta más fácilmente en lugares donde las expectativas de progreso sin bajas, tal como se da en las favelas de Brasil y otros lugares de América Latina y del mundo, incluyendo países de ingresos altos, como serían los barrios marginales actualmente en Francia o Reino Unido.

En función del apartado anterior y como consecuencia directa de una situación de conflicto es la debilidad de la estructura estatal. Esto quiere decir que el

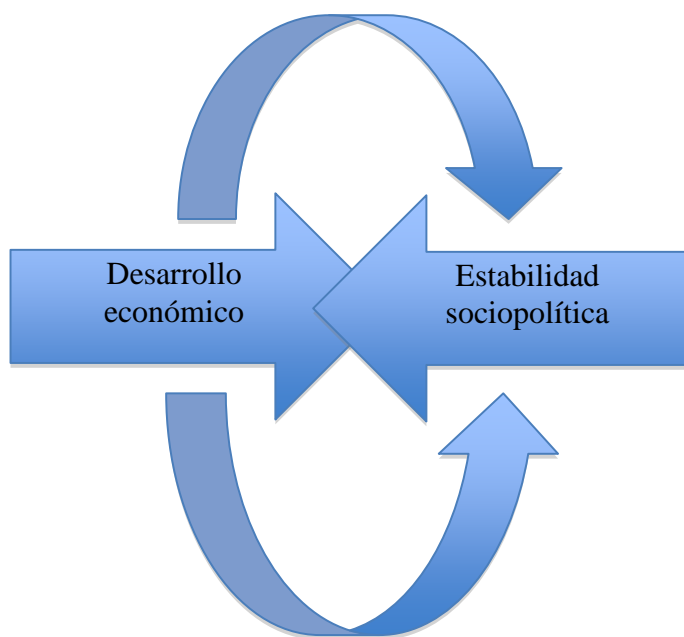
cumplimiento del Estado de derecho, así como de los servicios públicos queda afectado, con mayor gravedad cuanto más virulento sea el conflicto, si es una guerra prolongada en el tiempo, las consecuencias pueden llegar a ser dramáticas. *“La desintegración del Estado se produce en grados diferentes de intensidad y puede variar su extensión geográfica. Como mínimo, puede ocurrir que el Gobierno siga desempeñando funciones, pero sólo ejerza un escaso control en cuanto a la población y al territorio. Cuando el nivel de desintegración es elevado, puede ocurrir que ciertas estructuras primordiales queden formalmente en funcionamiento y que el Estado siga legítimamente representado ante la comunidad internacional, pero que se descomponga en varias facciones contendientes. El Gobierno ya no es en realidad capaz de distinguirse por una autoridad no impugnada y por un monopolio del empleo de la fuerza. El ejército regular a menudo una de las pocas instituciones restantes en esos Estados fragilizados- se descompone, asimismo, progresivamente.”* (CICR, 1998). Destacar la situación actual en Iraq, desde la guerra con Irán, las dos coaliciones internacionales en 1991 y 2003 y el actual conflicto con DAESH, la degradación de las capacidades estatales en los servicios públicos es notable. Ello se puede observar de la siguiente manera, el empobrecimiento continuo de la población y economía supone una merma de los ingresos públicos, lo cual redundará en unas capacidades estatales cada vez más limitadas, es decir un conflicto o serie de conflictos prolongados en el tiempo conlleva una crisis del Estado. Conforme a los datos del BM el máximo histórico de la renta per cápita iraquí fue en 1990 de 10.291,86 USD y en 2015 de 4629,08 USD, es decir, los conflictos encadenados han incrementado notablemente la pobreza y la caída del nivel de vida de los iraquíes, por ende de la capacidad del Estado de impulsar políticas públicas.

Por otra parte, en países democráticos donde suponemos rige un Estado de derecho efectivo en caso de conflicto puede quedar en entredicho, tal es el caso en el norte de México, donde el crimen organizado se infiltra en su sistema judicial y fuerzas de seguridad, dando lugar a fallas del Estado en la región. Tras un conflicto o en ciernes afecta a la capacidad del Estado para hacer cumplir el derecho y desarrollar sus políticas (seguridad, sanidad, educación), ni que decir tiene en caso de que el conflicto sea abierto y este en desarrollo. Por otro lado existe un binomio entre las capacidades y



fortaleza institucional de un Estado y la reducción de la pobreza, un ejemplo se encuentra en la isla de La Española en el Caribe, la estabilidad política a lo largo de la historia de los dos Estados que en ella se encuentran es notablemente diferente, si comparamos la renta per cápita de Haití y República Dominicana son los siguientes, 821,81 USD en Haití y 6373,55 USD en República Dominicana (BM, 2015). En función este binomio se deduce un efecto de retroalimentación entre estabilidad política y pobreza (desarrollo humano):

Figura 8: Nexo entre estabilidad sociopolítica y desarrollo económico



Fuente: Elaboración propia.

Continuando con las consecuencias del conflicto éstas podrían ser la degradación del medio ambiente y la destrucción de infraestructuras básicas. En ocasiones, estos dos fenómenos se dan por separado y en otras ocasiones de manera conjunta. Privar a los enemigos de recursos e infraestructuras básicas es fundamental

para evitar una derrota parcial o final, el ejemplo más claro sea quizás la estrategia de tierra quemada empleada por Rusia en la invasión de su territorio por parte de la Francia de Napoleón Bonaparte en 1812 y en 1941 de la Alemania nacionalsocialista. En ambos casos se destruyó tanto infraestructuras como se quemaron los campos de cultivo y sacrifico el ganado, ejemplos hay muchos y suele ser una estrategia recurrente por parte de los contendientes en un conflicto abierto, que una vez finalizado supone la ausencia de recursos fundamentales para la economía local donde se han llevado a cabo dichas acciones. En la actualidad la guerra cuenta con medios de combate nuevos como es el empleo de fuerzas aéreas, en Siria ha sido frecuente la crítica por el ataque a hospitales de las zonas hostiles al gobierno, de cierta forma es una variante de la estrategia de tierra quemada en territorio enemigo, eliminar los recursos sanitarios al enemigo supone la no recuperación de sus combatientes heridos. Evidentemente, ello está fuera de todo convenio y del propio Derecho Internacional Público, pero se hace caso omiso de el en ocasiones.

La reflexión es simple, destruir un puente, un hospital, una carretera, una presa u otra infraestructura es relativamente sencilla, rápida y económica frente a lo complicado, lento y costoso que resultará de reconstruir. En otras palabras es infinitamente más fácil destruir que construir. No hay que olvidar que también se dan fenómenos en la naturaleza que afectan al desarrollo humano como son las sequías, huracanes, seismos etc., que puede luego dar lugar a situaciones de conflicto potenciales.

En definitiva, respecto de las consecuencias de un conflicto abierto es la degradación del tejido productivo, cuya recuperación implica tiempo y recursos. El papel de la diplomacia preventiva se da antes del conflicto, durante y después. Los mecanismos de los que se sirve se adaptan a cada uno de estos momentos, en la Parte I del presente trabajo se han definido lo más precisa y concienzudamente posible. La existencia de un régimen internacional de derecho al que la casi totalidad de los Estados se someten y cumple, esto es la Carta de las Naciones Unidas, que mediante resoluciones, especialmente las de su Consejo de Seguridad tiene una capacidad normativa y sancionadora importante, siempre y cuando ninguno de los cinco Estados

del Consejo de Seguridad con derecho de veto lo ejerza. Por otra parte, existe una gran cantidad de tratados, declaraciones, convenios, acuerdos, etc. que han desarrollado y potenciado el Derecho Internacional, así como un conjunto de instrumentos jurídicos con potestad para aplicar el Derecho Internacional Público (CIJ, CPI, Tribunales de OI). La diplomacia preventiva se sirve de la mediación, arbitraje, conciliación entre las partes enfrentadas en cualquier momento con el fin de evitar o poner fin a un conflicto, tal como sería una conferencia de paz, como medio específico para poner fin a las hostilidades.

El proceso de tiempo que abarca la diplomacia preventiva lo es a largo plazo, actúa antes de que el conflicto se dé de manera directa y armada, en caso de no ser posible impedirlo, poner las condiciones para su fin en forma de violencia y una vez logrado esto, ponerle fin de manera definitiva *“Alguien podría argumentar que, llegados a este punto, toda la cuestión de la reconciliación es descabellada o al menos, sumamente prematura. La cuestión más importante es cómo los enemigos pueden llegar, psicológicamente, al punto de cambiar sus mentalidades de modo que confíen mínimamente el uno en el otro para buscar juntos una solución”* (Mitchell, 2014: 411-412), en consecuencia, la presencia de la diplomacia preventiva conlleva una visión de largo plazo de facto para cerrar definitivamente un conflicto. Uno de los mayores desafíos en la actualidad para llevar la paz en aquellas regiones donde se da violencia y el Estado soberano del territorio se puede denominar como Estado fallido, en este tipo de situaciones el esfuerzo requerido y medios son cuantiosos, porque se debe suplir la ausencia de Estado en territorios donde normalmente las infraestructuras y comunicaciones están poco desarrolladas, por ello formar sobre el terreno cuerpos de funcionarios y una administración real, es decir potenciar unas instituciones sólidas se antoja fundamental. No conviene ignorar que el esfuerzo de impulsar un Estado funcional es algo que se hace con visión de largo plazo y la presencia de misiones de paz, reconstrucción y políticas de cooperación deben mantener su presencia hasta que el Estado pueda hacerse cargo de las funciones que están realizando mientras exista la ausencia de Estado. Evidentemente hay lugares donde se ha logrado cierto éxito como en el caso de Timor Oriental y otros como Somalia en donde cuesta hablar de avances.

En un trabajo que versa sobre prevención de conflictos y desarrollo socioeconómico, resulta importante resaltar el papel de las mujeres en estos ámbitos. Reconociendo la labor cada vez mayor que desempeñan las mujeres en el proceso de prevención y de resolución de conflictos. Papel que la mujer asume en la Primera Guerra Mundial, si nos fijamos en la situación de una mujer de uno de los principales países implicados, sea el caso de Francia, Gran Bretaña, Alemania o Italia era probable que tanto marido, como padres y hermanos fuesen movilizados y parte de ellos muertos, amén de trabajar por un sueldo ínfimo y un horario abusivo en la producción de guerra en muchos casos e incremento la tasa de suicidios entre las mujeres jóvenes; ello generó un caldo de cultivo en el sector femenino de occidente que aún a día de hoy tiene su expresión en la Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad en su sigla en inglés (WLPF) que funda Jane Addams (premio nobel de la paz en 1936) en abril de 1915 fundada en la Haya y con sede en Ginebra (debido a que la sede de la SDN estaba en Ginebra al igual que la Cruz Roja). WLPF tiene su germen en el Partido de Mujeres por la Paz que se crea en EE.UU. en enero de 1915 y que logra una proyección internacional mediante el Congreso Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad celebrado en la Haya en abril de ese año. Dicho Congreso crea el Comité Internacional de Mujeres por una Paz Permanente presidido por Addams, el movimiento que tiene un claro origen norteamericano e influyó en su gobierno frente al de cualquier otro país con diferencia y contribuyó a los postulados de la administración Wilson respecto de cómo debía llevarse a cabo los términos para una paz duradera. Sí bien hay que señalar que tuvo escaso éxito en influir en las demás potencias aliadas y por ende los términos de Tratado de Versalles quedaron lejos de las propuestas del Comité. Con la refundación de la SDN en la ONU, WLPF obtiene un status consultivo en el ECOSOC desde 1948, así como en UNESCO y UNCTAD, y colabora de manera especial con la OIT, UNICEF, ACNUR y FAO entre otras agencias y organizaciones, como es el caso de la Cruz Roja. Realiza y emite informes y estudios periódicos sobre la situación de la mujer y las instituciones internacionales y órganos de la ONU (AG, CS).

La ONU enfatiza que las mujeres pueden desempeñar un papel clave en los escenarios de conflicto debido a que son ellas las que sufren de las consecuencias en un mayor grado, *“At the 2007 international conference on Women for Peace, it was stated:*

*“Women are more vulnerable than men when society collapses. From rape and displacement to the denial of the right to education, food and health care, women bear the largest share of the suffering. In addition, there is an overwhelming dependence on women in post-conflict societies due to the deaths of husbands and fathers during the conflict. As a result, women have begun to play a key role in peace building and the implementation of peace agreements”* (Klein, 2012). La resolución 1325 del Consejo de Seguridad insta a todos los países a permitir una mayor representación de las mujeres en todos los niveles de las políticas de fomento de la paz. Kofi Annan, en el mismo año de 2000 pidió aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los niveles de resolución de conflictos y el proceso de paz, designando a más mujeres como Representantes Especiales y ampliar su papel en las operaciones de mantenimiento de la paz especialmente entre los observadores militares, policía, DDHH y el personal humanitario. En este sentido, el Consejo ha manifestado su voluntad de incorporar una perspectiva de género el abanico de acción en la prevención de conflictos. Sin embargo las mujeres y los hombres experimentan los conflictos de manera diferente y, por tanto, entienden la paz de maneras diferentes. Reconocer e integrar estas diferencias conocidas como perspectivas de género en todos los aspectos de las operaciones de paz de la ONU es fundamental para el éxito de los esfuerzos de mantenimiento de la paz en el seno organización. *“The experience of Norwegian mediators, conducting a dialogue with both men and women gives the mediators a “far better understanding of the situation,” and a greater chance of providing peace and security. Women provide information and perspectives that men are not aware of or choose not to focus on. Also, the involvement of women in the negotiations increases the local population’s confidence in the peace process”* (Klein, 2012). Pues, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad viene como una base de referencia al trabajo que desempeñan las mujeres hace décadas en el ámbito de prevención y resolución de conflictos. Sin olvidar la resolución 2242 que pretende dar un paso adelante en la inclusión de la mujer desde todos los ángulos posibles. La participación de las mujeres en misiones de paz internacionales, en las negociaciones de paz o en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, entre otros, aumenta claramente la eficacia de estos procesos. La principal novedad de la Resolución 2242 es que, además de contemplar la capacitación de mujeres para participar en los procesos de paz, atiende a

la formación y el análisis del impacto de la presencia de las mujeres y las estrategias para su inclusión efectiva; es decir, estudiar en qué se está fallando para incluir a quienes llevan años formándose. Destacar que las mujeres constituyen un importante motor de las economías en la mayoría de los países en desarrollo, por lo tanto, ellas se deben considerar como actores de referencia en el campo de la diplomacia preventiva con enfoque al desarrollo socioeconómico en consecuencia.

La perspectiva de género constituye una piedra angular en todas las acciones de la organización en esta última década. *“Gender is one of the most salient characteristics of an individual, causing observers to notice and process it immediately in a social situation. According to Kray and Babcock, gender is a very relevant factor for understanding bargaining behavior as the differences add up to very large amounts over time”* (Klein, 2012). Según algunos autores, la historia muestra la importante función que tienen las mujeres a la hora de anticipar y prevenir un conflicto, por ejemplo en África Occidental 2005, Nepal, 2006, y Kenia 2007 entre otros. *“The large number of conflicts in the world in the last fifty years has provoked a search for factors within the mediation process that contribute to sustainable peace. In addition to the “skills, strategies and tactics of the mediator,” participation of women in mediations has come to be regarded as an important “element in the sustainability of peace agreements. Both the Kenyan and the Nepalese case studies are examples of the participation of women in international conflict mediations. And indeed they show, beyond theory and laboratory experiments, that women can have a profound effect in helping to resolve disputes. There are a number of reasons why women should be involved in mediations to resolve international conflicts. Involving women increases the probability of reaching an agreement, of addressing a wide variety of concerns and issues, both short-term as well as longterm, and finally of achieving greater and more stable compliance with the settlement”* (Klein, 2012). En este sentido, reconociendo el papel de las mujeres no es un salto, sino un paso en la dirección correcta.

En conclusión, en un mundo crecientemente interdependiente como el nuestro, los conflictos ya sean internos o internacionales acabar afectando a todos los niveles. Por ello, los Estados y las Instituciones Internacionales deben reforzar el papel clave de

la prevención de conflictos mediante los mecanismos y medios de los que se han dotado reconociéndolos como legítimos y creando por tanto un Derecho Internacional Público que generalmente tiende y puede cumplirse. No hay mejor manera de resolver los conflictos que los medios pacíficos establecidos por el Derecho Internacional mediante acuerdos de cooperación socio-económicos. Con mayor frecuencia cada vez, la diplomacia preventiva se erige como el camino preferente para alcanzar la paz. Por ello, los actores deben identificar primero la naturaleza de cada conflicto para responder de manera adecuada. Michelle Bachelet en su condición como Directora Ejecutiva de ONU Mujeres destaca en 2011, *“Dag Hammarskjöld creía firmemente en un enfoque proactivo de la consolidación de la paz. Su compromiso con la diplomacia preventiva marcó un cambio profundo en las concepciones tradicionales de la paz y la seguridad. Nos enseñó que la diplomacia preventiva no es un arte abstracto de previsión. Una prevención y una resolución efectivas de un conflicto requieren un análisis meticuloso de las causas, los desencadenantes, las dinámicas y los tipos de conflicto, así como de los factores y la dinámica social que fortalecen la resistencia que tenga la comunidad al conflicto. Hacer un análisis temprano y un seguimiento continuo son esenciales para anticipar el conflicto y para transformar la dinámica del conflicto. De esta manera los grupos sociales comprometidos con la resolución no violenta del conflicto pueden ser asistidos eficazmente. En los últimos años y haciéndose eco de esta visión, una serie de organismos de las Naciones Unidas han desarrollado marcos de alerta temprana, de evaluación y de análisis de conflictos para mejorar sus operaciones en las áreas proclives a ellos”* (ONU MUJERES, 2011).

## **6.8. Desarrollo económico y relaciones internacionales**

En el presente apartado se sustenta la problemática del trabajo. La finalidad es determinar como el enfoque económico debe estar presente en la elaboración de las políticas de prevención de conflictos en el ámbito de las RR.II. Las necesidades que generan las obligaciones que acarrearán para el desarrollo socioeconómico y la diplomacia preventiva, y las respuestas que esta acción puede aportar. Asimismo los

nuevos enfoques que están surgiendo para abordar las situaciones en base a las experiencias previas. Analizar el nexo y relación entre desarrollo socioeconómico y conflictividad es fundamental para una diplomacia preventiva exitosa y eficaz.

De las teorías en RR.II. sobre el desarrollo y de las escuelas económicas principales (tendencia keynesiana o liberal) en la que se basan estas teorías hay que señalar también otras perspectivas y autores que no han sido abordados anteriormente. La corriente constructivista, aún no mencionada hace un análisis de aspectos no materiales de las relaciones económicas, fundamento base del desarrollo económico merece una reflexión. Para el desarrollo de una economía depende de la voluntad de numerosos individuos, que se establezcan relaciones económicas entre los actores en buena medida depende de la información y opinión que unos tienen de los otros, es decir la sociología económica juega un papel importante en las relaciones dadas. Con esta perspectiva se puede justificar en parte porque se dan o no ciertas relaciones económicas, por ejemplo, las afinidades culturales e históricas favorecen, facilitan el establecimiento de relaciones e interacciones. Se trata pues de un aspecto inmaterial que no hay que ignorar en el aspecto material del desarrollo de una economía, por ejemplo, si nos referimos a aspectos culturales o históricos los flujos migratorios son un buen ejemplo al respecto. Se observa tras los procesos de descolonización que las relaciones entre los nuevos países y sus antiguas metrópolis tienen canales propios y diferenciados frente los demás Estados. El ejemplo de los flujos migratorios es un indicador de ello, las poblaciones de la francofonía en África tienen preferencia por escoger a Francia como su lugar de destino en Europa, así como las regiones de habla inglesa tienen preferencia y mayor presencia en Reino Unido, España y las Comunidades Iberoamericanas establecidas en ella en mayor número que en otros países de Europa es otro ejemplo igualmente válido. Esto no se puede justificar sólo por una cuestión de cálculo material exclusivamente, hay cómo factores no materiales que aportan una mejor explicación a estos hechos. Por ello, la corriente constructivista que ahonda en estos aspectos se antoja fundamental para comprender el enfoque de individuos y sociedades hacen de sí mismas y de los demás. Esto se traduce luego en relaciones de carácter material, tal como el destino de las inversiones y la confianza en que se sustentan estas, generando por ello actividad en la economía y desarrollo.



Es decir, no hay que obviar los factores sociológicos que se ocultan en la cooperación y las relaciones económicas entre actores. Estos son difíciles de medir directamente, no obstante se pueden dilucidar observando y analizando los hechos históricos pasados y las interacciones presentes, tales como los flujos inversores, migratorios o de cooperación al desarrollo.

En definitiva no se puede entender el campo de desarrollo económico sin hablar de algunas perspectivas económicas más destacadas del presente siglo, considerando como vector económico el desarrollo del bienestar humano. Si bien, el actual sistema económico requiere un enfoque multidisciplinar, teniendo en cuenta los focos de conflicto, las cuestiones medioambientales y los derechos humanos etc. debido que la economía mundial está cada vez más globalizada. Con la interdependencia económica las acciones de cada Estado tienen efectos sobre las economías de los demás. La crisis ruso-ucraniana es un ejemplo muy claro en este sentido donde la UE sanciona económicamente a Rusia por la anexión de Crimea que impide el intercambio de varios productos entre ellos que afecta no solamente al pueblo ruso sino también a los agricultores europeos.

La antropóloga colombiana Margarita Serje sostiene que *“el desarrollo aparece normalmente como prescripción e, incluso, como requisito para el logro de la paz y el bienestar. Se presenta, asimismo, como la principal fórmula para prevenir y conjurar los conflictos, partiendo de dos supuestos fundamentales: el primero es que el desarrollo ofrece exactamente lo que la gente quiere y necesita y, el segundo, presume que los programas y proyectos de desarrollo tienen el potencial de aliviar la pobreza y la desigualdad, generando de esta forma condiciones que garanticen el bienestar, la democracia y la convivencia pacífica”* (Serje, 2010). El ejemplo de proceso de paz en Colombia, entre gobierno y el FARC, como se ha mencionado anteriormente es una evidencia que la paz es fundamental para el desarrollo. La necesidad del pueblo colombiano de seguir adelante haciendo frente a los desafíos del nuevo siglo impide un clima de paz.

Un concepto que merece atención en el debate actual es el que propone el académico José María Tortosa “El mal desarrollo”, quien lo define como “El concepto de “*maldesarrollo*” hace referencia a una metáfora, pero a diferencia de “*desarrollo*”, intenta referirse no a un *Buen Vivir* que debería buscarse sino a la constatación, primero, del fracaso del programa del “*desarrollo*” y, segundo, del *Mal Vivir* que puede observarse en el funcionamiento del sistema mundial y de sus componentes, desde los Estados nacionales a las comunidades locales. Si “*desarrollo*” implica un elemento normativo (lo deseable), “*maldesarrollo*” contiene un componente empírico (lo observable) o incluso crítico (lo indeseable).” (Tortosa, 2009), Tortosa indica que existe una competencia entre las economías y las elites nacionales en el mundo, fricciones las cuales obstruyen una cooperación efectiva y eficiente, generando un desarrollo insuficiente en lugares donde las estructuras políticas, económicas y sociales son menos avanzadas. Tortosa actualiza los conceptos de Prebisch de centro-periferia y a Wallestein en a los retos y tensiones actuales. Esto se observa en las relaciones de una parte de los países descolonizados tras la Segunda Guerra Mundial y sus antiguas metrópolis, presentes en la vida política de sus antiguas colonias en mayor o menor grado y empleando a sus agencias de cooperación al desarrollo como un instrumento sobre el terreno. En conclusión, las tesis estructuralistas nos sirven para exponer ciertas interacciones entre actores y los intereses que impulsan sus acciones.

Como hemos señalado en la primera parte del trabajo, el hecho de cómo las teorías de las RR.II. entienden el concepto de desarrollo económico es fundamentalmente el objetivo común de la mejora de las condiciones de vida, las diferencias entre unas y otras radica fundamentalmente en los medios y mecanismos para lograr el fin que suponga una vida plena de los individuos. Hay que destacar al realismo como una de las primeras escuelas de la teoría de las RR.II. que sus autores estudian y ligan desarrollo económico con bienestar el interés de individuos y Estados en ello. Para Hans Morgentau todo desarrollo de la economía viene dado del interés egoísta individual y colectivo, en que su actor principal es el Estado, esto significa que si no se da la condición de satisfacerse intereses propios, el desarrollo de la economía difícilmente se dará sin el común acuerdo entre Estados “*Tanto la OTAN como las Comunidades Europeas son organismos regionales que se hallan relativamente*

*adelantados en la consecución de propósitos, en los asuntos que tratan y en sus procedimientos. Sin medro de ello, aún son muy inferiores a muchos organismos funcionales, menos avanzados en estos aspectos por su carácter regional. Si tienen éxito, habrán superado el obsoleto separatismo de la “nación-Estado”* (Morgenthau, 1986: 607); en consecuencia, la cooperación económica y militar es posible si se avanza en cierto grado de institucionalización y sometimiento voluntario de los Estados a las reglas comunes de actuación. Coincide en el axioma básico de la escuela económica liberal clásica, analizando en profundidad las motivaciones egoístas de la cooperación que establecen los Estados. En consecuencia la cooperación al desarrollo no es por principios de humanidad, sino por principios meramente utilitarios, tener mayor influencia, prestigio, seguridad, etc.

Por otra parte, los enfoques liberales que parten del presupuesto de que los Estados democráticos no entrar en conflictos abiertos entre ellos; entienden que la cooperación es un hecho natural de las sociedades sin Estado totalitario. En consecuencia los Estados liberales promocionan su modelo de democracia mediante mecanismos de cooperación como medio de evitar conflictos futuros, esto se recoge de manera implícita en los catorce puntos del presidente Woodrow Wilson, la tesis de la paz democrática, que proscribía el empleo de la fuerza salvo en legítima defensa. Un autor como Kenneth Waltz observa lo siguiente en el mundo después de 1990 *“En un mundo multipolar, a menudo no resulta claro quién representa un peligro para quien, por lo cual el incentivo para considerar todos los cambios como desestabilizadores con preocupación y responder a ellos con el esfuerzo necesario se ve debilitado.”* (Waltz, 1979: 252), por lo cual en este sentido los intereses de las partes diferenciados no estimulan la cooperación o al menos la evolución del sistema.

Otra teoría dentro del liberalismo es el institucionalismo neoliberal del que Robert O. Keohane es uno de los principales exponentes y de cuyo trabajo se desprende la idea de que el desarrollo necesita de un fuerte y legítimo entramado institucional internacional enfocado a lograr unas dependencias que contribuyen al mantenimiento de la paz. Esta perspectiva surge académicamente tras la Segunda Guerra Mundial, habiendo tenido hasta entonces la concepción realista de que el Estado sólo tiene por

interés el puramente nacional. Generándose controversias entre los intereses estatales a la hora de formar un régimen internacional. Por ejemplo, la OIT nacida en 1919 casi al mismo tiempo de la SD, está sustentada en una serie de convenios que fomentan el trabajo basado en condiciones dignas para el individuo, garantizándose así una serie de derechos en materia socio-laboral. Tal como hemos analizado en el Capítulo 1. Tanto las teorías del institucionalismo neoliberal como en la de los regímenes internacionales se desarrollan el marco descriptivo y analítico del presente trabajo que nos permiten de llegar a la conclusión que la diplomacia preventiva con enfoque al desarrollo económico y social requiere la participación y una sinergia pragmática de todos los actores para abordar no solamente las causas de los conflictos sino también sus raíces. Por ello, los actores deben desarrollar acciones de carácter diplomático, político, económico, social, jurídico-legal, cultural, comunicacional, educacional, o cualquier iniciativa que cumpla el fin preventivo en respuestas conforme a las preguntas planteadas.

Otra corriente del siglo XX que ha influido en numerosos autores y debates ha sido el marxismo. Para los marxistas las diferencias basadas en las capacidades productivas hacen que se generen dependencias que favorecen en mayor medida a una de las partes, extrapolando la lucha de clases entre obreros y burguesía a escala macroscópica entre unos Estados dependientes de otros, explotando por tanto el Estado más independiente a su favor al que es dependiente. Coincide con el principio realista en que la dependencia genera influencia a favor de un interés nacional en particular. Por último, destacar una corriente académica como es la constructivista, la cual entiende, existe una conjunción entre los intereses individuales y colectivos en el Estado. Esto impulsan la cooperación de manera concertada como la suma de agregados individuales en la figura del Estado, a su vez, el interés estatal estará centrado donde exista una mayor identificación entre los individuos emisores con respecto de los receptores, un ejemplo, sería la ayuda al desarrollo en ciertos ámbitos, como es el caso de la cooperación cultural.

Por otro lado, no se puede ignorar el complejo e interdependiente entramado jurídico comercial existente en el mundo actual, *“El régimen comercial del GATT y el régimen monetario de Bretton Woods funcionaron de esta manera durante algún*

*tiempo. En el Capítulo IV acentuamos el valor de las reglas, como en el caso de esos regímenes, para los gobiernos que funcionan con las restricciones de la racionalidad limitada. En general ése sigue siendo el modelo de las organizaciones internacionales: los regímenes fuertes son aquellos con reglas claras y efectivos incentivos para cumplir con ellas” (Keohane, 1984: 296), en consecuencia la asunción de reglas conlleva cooperación económica, si pensamos que los Estados actúan con criterios de beneficio, se establece mediante regímenes internacionales (comerciales) fuertes un juego de suma positiva win-win para las partes. Sin embargo, esto está lejos de ser así debido a la asimetría de capacidades de los Estados en las instituciones internacionales “El FMI gozó de considerables poderes nominales; pero el organismo resultó controlado por los países miembros con más elevadas cuotas, puesto que se estipuló que los votos del FMI fuera lisa y llanamente proporcionales a las cuotas. Por lo tanto, en 1946 Estados Unidos retenía cerca del 33% de la capacidad de voto en el FMI; Gran Bretaña tenía casi el 16%. Esas proporciones se modificaron con el correr de los años, pero durante toda la vida el FMI Estados Unidos contó con el derecho de veto sobre las más importantes decisiones del organismo” (Keohane, Nye, 1977), en consecuencia los recelos de los componentes con menos influencia está servida, por ello la eclosión en las últimas décadas de otras instituciones financieras regionales e internacionales por parte de los actores estatales emergentes.*

Estas corrientes entienden el desarrollo económico con dos enfoques diferenciados entre el interés utilitario y el interés humanitario, con un carácter en las acciones más egoísta que humanitarias según qué enfoque. Todas estas perspectivas permiten al confrontarse un cuadro de las muy diferentes motivaciones que llevan a promocionar el desarrollo económico y en base a que fines se da la cooperación para incentivar el desarrollo económico. En conclusión, se puede decir que el interés ya sea estatal o particular en el conjunto de las corrientes tiene su origen en intereses propios, antes que fundamentados en posiciones y postulados utópicos-idealistas.

## **6.9. Desarrollo humano, socioeconómico y su influencia en la diplomacia preventiva**

Las teorías y escuelas económicas son elementos fundamentales en cuanto al razonamiento lógico de los fundamentos del desarrollo humano. Con respecto a la aplicación de las teorías económicas al concepto de desarrollo encontraremos una grand diversidad de autores, corrientes y enfoques. Por lo que tan solo vamos a hacer referencia a algunos de ellos concretamente a las que han tenido una mayor significación en su campo.

Por otra parte, en primer lugar, hay que hacer referencia a como las teorías de RR.II. entienden y abordan tanto el concepto de desarrollo humano como el de desarrollo económico. En segundo lugar, debemos clarificar las relaciones que pueden darse o existir entre el desarrollo de la economía y la existencia de paz y estabilidad desde las diferentes teorías y perspectivas abordadas.

El origen de las teorías político-económicas se remonta a los tiempos de la Grecia clásica, dónde sus pensadores ya plantean ideas sobre el concepto mismo de mercado, la organización de la sociedad, el derecho incluso el papel de los Polis. Parte de los postulados de estos pensadores siguen en debate y son fundamentos de algunas de las corrientes presentes en la actualidad. Suponen pues el embrión del pensamiento de la economía y de la filosofía política moderna. En la obra de Platón *La República o el Estado* se plantea de manera razonada y argumentada un orden económico y social determinado, se propone una Polis ideal y con una predominancia clara del interés colectivo sobre el individual. Por supuesto, desde esta perspectiva, el comercio y la propiedad, constituyen elementos base en que fundan cualquier intercambio, se encuentran condicionadas por la predominancia del interés colectivo que es la Polis ideal. También Aristóteles en su obra *La Política* observamos que otorga un papel fundamental al Estado en la regulación de las relaciones humanas. Siendo un defensor del papel del Estado lo es también de la propiedad, pues parte del presupuesto que el cuidado y esfuerzo puesto es siempre mayor si es el bien particular a uno colectivo. Sin embargo, critica el concepto del interés sobre el préstamo monetario, lo considera no

natural, no legítimo, al igualmente que postularía la filosofía escolástica de Santo Tomás de Aquino. No obstante la Grecia clásica polis como Atenas o Corinto florecían los primeros bancos. Otro filósofo a destacar es Pitágoras, es también un referente en la aplicación de la matemática para explicar las relaciones humanas existentes y las que pudieren darse hipotéticamente bajo ciertas condiciones, las cuales puede crear al propio Estado conforme a la configuración que este tenga.

Si damos un salto en el tiempo, las escuelas económicas como tales tienen un germen en la ilustración del siglo XVIII en adelante. La escuela económica emergida con mayor predicamento es la escuela liberal de Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, etc. Escuela la cual se impuso en la política de la dirección económica de los Estados Europeos a lo largo del siglo XIX, siendo Inglaterra el lugar en donde primero se da la Primera Revolución Industrial y la Segunda bajo planteamientos económicos propios de esta escuela. Imperando sobre otros sistemas económicos, tal como el mercantilista y gremial, el cual se había dado en parte del mundo y que desde el origen de la Primera Revolución Industrial, a mediados del siglo XVIII se ve incapaz de competir eficaz y eficientemente con él. Por supuesto, la defensa de la propiedad privada y el comercio, en definitiva del individualismo tiene su réplica en figuras como Jean Jacques Rousseau que propugna nuevamente al igual que Platón un predominio de la propiedad colectiva sobre la individual. Posteriormente Henri de Rouvroy también planteó una dura crítica a las relaciones económicas que se dan en la sociedad, proponiendo una tecnocracia eficiente que garantizase un desarrollo de todas las personas y una distribución de la riqueza generada a todos los sectores sociales. Posteriormente, Marx funda parte de su doctrina en ideas del conde de Saint Simon (Henri de Rouvroy), sin entrar en detalles de la corriente marxista, si contraponerla por su carácter colectivista (se suprime el concepto jurídico de propiedad privada) frente a la doctrina meramente individualista de los economistas liberales mencionados.

Al ser esta parte una introducción descriptiva de algunas de las corrientes económicas que históricamente han influido en el siglo XX y XXI en cuanto al pensamiento económico, creemos que conviene mencionar a autores, escuelas y teorías actuales desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales y de las

escuelas económicas del presente. De ahí radica la importancia que le damos a la cuestión social y económica en nuestra hipótesis.

En la actualidad las escuelas y autores tienden también a enfoques individualistas o de carácter colectivista en mayor o menor grado. Ello tiene una incidencia más allá del debate académico, en el campo político y de la economía política por ejemplo los enfoques han ido variando conforme al ideario adoptado por el actor del momento. Para evitar conflictos mediante el desarrollo socioeconómico es necesario que se genere riqueza de manera sostenible en el tiempo sin perjuicio de otras áreas (medioambientales, de salud, etc.) y que esta riqueza se redistribuya lo más equitativamente posible. Los ideales de justicia económica postulados por John Rawls, Paul Krugman entre otros son una demanda para muchas personas, sin embargo llevar eso a escala mundial se antoja hoy en día poco menos que utópico. No obstante, no se puede negar que iniciativas como los ODM y los ODS luego en el seno de la ONU, así como sus organismos tienen un fuerte componente social. Destacar a las instituciones financieras internacionales BM y FMI, que de clara inspiración liberal en su nacimiento también tienen una vocación declarada de lograr la prosperidad mundial mediante sus políticas, señaladas por sus críticos como excesivamente liberales en sus políticas y carentes de visión social. No obstante con aciertos y errores, las corrientes académicas de ciencia política y pensamiento económico del siglo XX han sido inspiradoras de las actuales organizaciones e instituciones internacionales. Por otra parte, los Estados juegan un papel creciente en el mundo mediante cooperación al desarrollo y forma parte de su proyección externa. En este sentido son un termómetro del grado de las relaciones entre Estados, en donde se observa la práctica política y ejecutiva entre este tipo de actores.



## **6.10. Correlación entre desarrollo socioeconómico y diplomacia preventiva**

En base a los aspectos expuestos anteriormente es posible ahora establecer las relaciones entre la economía y el conflicto, así como el papel de la diplomacia preventiva en la economía y el conflicto. Se han destacado a los actores implicados en la prevención de conflictos y su papel en caso de que el conflicto sea abierto, ya se ha visto que son actores muy diferentes unos de otros, de las grandes OI a pequeñas organizaciones de la Sociedad Civil, que tienen o no personalidad jurídica y otra multitud de criterios que muestran lo profundamente diferentes que son.

Para observar el efecto de la importancia de lo socioeconómico en la diplomacia preventiva en caso de que esta evite el conflicto podemos encontrar muchos ejemplos; en África para establecer algunas reflexiones sobre este punto y otro ejemplo en Asia, en el frecuentemente inestable Oriente Medio. De estos ejemplos, y basándonos en los anteriormente expuestos cabe clarificar lo más posible el papel de la diplomacia preventiva en el desarrollo humano.

Un ejemplo que se puede destacar por el activo papel de la diplomacia para evitar que se produzca nuevamente un conflicto es en Ruanda. Lo cierto es que la Sociedad Internacional no respondió adecuadamente antes y durante el conflicto en Ruanda. No obstante, hay que analizar las acciones internacionales tras el fin del genocidio de tutsis de 1994. Al contrario de lo que ocurrió en Ruanda, se puede destacar que las acciones preventivas en Macedonia han estado a la altura del desafío. Gracias a la intervención coordinada de la Comunidad Internacional el conflicto Yugoslavia/Macedonia ha tenido respuesta satisfactoria evitando la violencia.

Otro ejemplo que se puede destacar en que está presente la diplomacia preventiva en impedir que se produzcan futuros nuevos conflictos es la paralización del programa nuclear iraní. Este ejemplo implica a las potencias regionales y los más importantes del mundo, así como a multitud de OI opiniones públicas y una complicada red de intereses comerciales y estratégicos. En este caso conviene hacer también un

análisis cronológico de la evolución este ejemplo y las acciones diplomáticas nacionales e internacionales. Pues, estos tres casos serán analizados en el siguiente capítulo mediante una metodología comparada en el objetivo de destacar el papel de la diplomacia preventiva y al mismo tiempo medir su grado de utilidad, y por último resaltar unos axiomas que nos permitan señalar claramente la importancia de la diplomacia preventiva y sus posibles debilidades.

Hay que destacar que economía y conflicto están íntimamente relacionadas cuando la materia en disputa es por territorio y recursos económicos, por otra parte, en ocasiones los conflictos étnico-religiosos enmascaran luchas por recursos y territorio, al respecto el conflicto sudanés o entre Etiopía-Eritrea serían ejemplos que tienen la interrelación entre conflicto-economía. *“El empobrecimiento es una característica impactante de la historia reciente de Etiopía y Sudan, países que se cuentan entre las economías menos desarrolladas. Sin embargo, la carga de la pobreza no se comparte de manera uniforme, toda vez que existen diferencias notables entre regiones y grupos étnicos dentro de cada país. Tales diferencias son un factor clave que contribuye a generar conflictos”* (Savenhagen, 2010). También el autor destaca que los conflictos étnicos suelen tener una implicación directa sobre la economía de un país donde se den, por ejemplo en Guyana *“la persistencia del conflicto étnico con sus efectos económicos ocasionó un drástico cambio en Guyana; de ser un país próspero en los años cincuenta cayó al último escalón en el hemisferio occidental en 1990. El ingreso real per cápita disminuyó cerca de 33 por ciento entre 1975 y 1986”*. Los indicadores sociales de los niveles de vida y de satisfacción de las necesidades básicas (*salud, educación, vivienda, alimentación, etc.*) disminuyeron severamente como consecuencia” (Savenhagen, 2010). Tampoco se puede olvidar los movimientos migratorios masivos de la actualidad, así como de personas desplazadas por conflictos armados; ello supone una pérdida de capital humano allí donde las personas se han visto obligadas a marchar y a su vez en caso de ser una llegada masiva de personas a un mismo lugar genera problemas logísticos, celos de la población local. En este sentido cabe destacar las grandes cifras de refugiados sirios en Líbano y Jordania, donde la representa una porción relevante del total de la población que habita dichos países. Es decir, existe una correlación entre economía y conflicto en multitud de casos, y a su vez, estos pueden tener su traslación a

otros lugares. En este sentido cabe recordar la crisis del petróleo de 1973, que por causa del conflicto árabe-israelí tuvo consecuencias a escala global y afecto al desarrollo económico a escala global, el embargo de petróleo de los países árabes a occidente afecto tanto a una parte como a la otra. Una dejó de percibir importantes ingresos monetarios, siendo economías altamente dependientes de los ingresos por exportación petrolera afecto a su financiación, en occidente altamente dependiente del petróleo, el alza de su precio y falta de suministro produjo un auge inflacionista y una significativa reducción del crecimiento económico. Es decir, los conflictos afectan a la economía y el bienestar de la población allí donde se producen, pero también tienen en numerosas ocasiones y ejemplos no faltan que se trasladen más allá del espacio físico donde se dan dichos conflictos en lo que respecta al impacto económico.

En definitiva, la estabilidad económica es altamente sensible ante la conflictividad y por ende esto afectara al bienestar social y humano; generando una tendencia en que se den condiciones que pueden implicar conflictividad sociopolítica en consecuencia. Por ello, el presente trabajo plantea que los conflictos se pueden evitar mediante acciones preventivas concretas teniendo en cuenta las características socioeconómicas de las poblaciones. Así, desarrollar políticas que ayuden a fomentar el desarrollo socioeconómico de las naciones en situaciones difíciles contribuirá a una posible mejora de las relaciones políticas internas. Los distintos ejemplos tratados evidencian claramente que existe una correlación directa o indirecta entre paz y desarrollo que la diplomacia preventiva actual debe tener en cuenta. Es decir, es una relación retroalimentativa. La paz y la seguridad son parámetros imprecindibles para el desarrollo.

## **6.11. Resumen**

En los ejemplos que se han visto en las Tablas I y II, se observa tanto una serie de causas de conflictos como las consecuencias a que pueden conducir en caso de que no se logre solucionarlos y deriven en violencia. Cada uno de ellos requiere de la aplicación de ciertos mecanismos y medidas específicas, no existe una plantilla para

solucionar la conflictividad a modo de receta culinaria. Los condicionantes particulares y muy en especial la idiosincrasia de los individuos implicados determinan en buena medida las posibles soluciones. Douglas recalca que *“the tool kit for prevention includes many and varied utensils that cut across traditional boundaries of diplomacy, development and humanitarian assistance (HA). Tools (preventive strategies and their component parts) range from the increasing reliance on cultural institutions to mediate conflicts at the grassroots before they become national disputes, to addressing poverty, to protecting the environment, to assisting countries prone to cyclical conflict in their efforts to build more transparent institutions of government, to protecting human rights of the vulnerable, to demobilizing and reintegrating soldiers, to supporting to supporting peacekeeping and peacemaking forces, to high level international mediation, and more. The appropriateness of the response is often determined by the cultural, economic, and political milieu within which it is applied”* (Douglas, 1995). Por esto se ha incidido en especial en aspectos no sólo materiales como recursos y territorio, sino atendido a otros factores de fricción, éticos, religiosos, etc. En cualquier caso, se puede concluir que allí donde el desarrollo es insuficiente para unas condiciones dignas para la vida tiende a existir conflictividad, si añadidos los condicionantes idiosincráticos, no materiales, el malestar agregado se dan las causas para la generación de un conflicto violento. Contener el conflicto mediante el desarrollo es una posibilidad política y económica proactiva que evita el tener que tomar decisiones en general de urgencia y en corto plazo de tiempo de las políticas reactivas, como es el caso de una misión de imposición de la paz en un caso de extrema necesidad.

Destacar la existencia de la gobernanza regional y global que se observa, está presente en los ejemplos anteriormente mencionados de manera creciente. La generación y el desarrollo actual de las organizaciones regionales, suponen un apoyo importante para los Estados con menores capacidades, a nivel institucional la emergencia del regionalismo supone un instrumento útil para conflictos donde el actor estatal se le puede llegar a considerar Estado fallido. El regionalismo sea por una vía más política o comercial-económica supone generar redes de cooperación y nuevos mecanismos de gestión de las controversias. En consecuencia, tras el incremento de conflictos tras la Guerra Fría y los actuales existentes es de esperar que la arquitectura

institucional internacional desarrollada estas décadas contribuya a aportar soluciones reales.

En definitiva, el conflicto es inherente al ser humano tanto como sus ansias y esperanzas de paz, seguridad y progreso atendiendo a los antecedentes históricos y ejemplos analizados. Que sea capaz de hacer prevalecer lo segundo dependerá en buena medida de la coherencia, así como el sincero interés de Estados e instituciones y OI en un progreso global, ayudando a gestionar los desafíos internos cuando el país no es capaz de solucionarlos por sus propios medios, que como se ha visto tienden a llevar consecuencias futuras transnacionales.

## **Capítulo VII**

### **Estudio comparado**

### **Diplomacia preventiva en: Ruanda, Macedonia e Irán**

## 7.1 Introducción

En este capítulo se analiza y compara tres casos de estudios en que hubo diplomacia preventiva. Uno de los criterios ha sido de carácter geográfico. Cada caso está situado en un continente diferente con el objeto de tener una visión de escala global, cada conflicto se asocia a los factores de conflictividad más relevantes, a fin de otorgarles una categoría en función de los factores. Los cuales algunos serán comunes para una metodología comparada, mientras otros por contra serán genuinos del caso de estudio en cuestión. No obstante, parte de ellos no son simétricos, pero son importantes fuentes de información para el análisis.

Un criterio para la selección de los casos de estudio es la proximidad en el tiempo. Están ubicados entre el fin de la Guerra Fría y el final del mandato de Ban Ki-Moon. El criterio temporal de selección es importante, los casos se suceden en el tiempo en sus momentos que se pueden denominar de críticos o de inflexión. Un caso es a comienzos de los noventa, el segundo a mediados y un tercero de mediados de la década del 2000. Debido a una línea temporal continua en un periodo concreto de tiempo relativamente reciente desde una perspectiva histórica, es decir, tras la Guerra Fría; podemos observar la evolución reciente de la diplomacia preventiva con una visión global.

Otro de los criterios de selección son los actores, entre los cuales hay dos categorías, actores comunes y propios de cada caso. El comportamiento de los actores comunes como es el caso de la ONU es especialmente relevante para el análisis del funcionamiento e implementación de la diplomacia preventiva. Con respecto al comportamiento de la ONU es fundamental observar si fue proactivo o reactivo y la tendencia a la hora de elegir una línea de acción preferente. La ONU es uno de los muros maestros de la diplomacia preventiva a gran escala, sus acciones pueden determinar la evolución de una sociedad o de un conflicto. Otros actores presentes en mayor o menor medida en los casos de estudio son los Estados con derecho a veto del CS. Estos Estados condicionan en buena medida las acciones de la ONU y su diplomacia preventiva, por ello el análisis del comportamiento de estos actores es

fundamental para discernir el alcance y posibilidades de la diplomacia preventiva y más allá de ella misma.

Por último, es obligado hacer balance de los resultados de la diplomacia preventiva en el tiempo, haya sido esta reactiva o proactiva. Es decir si se actuó tras producirse un conflicto abierto o se intervino impidiendo se produjese un conflicto abierto. Para hacer dicho balance de los resultados en el largo plazo de las acciones de la diplomacia preventiva el análisis comparado de la evolución de las condiciones de vida de la población. El análisis y comparación de los indicadores socioeconómicos en el tiempo nos ilustrará el grado de utilidad de la diplomacia preventiva y sus resultados en el tiempo. *“According to a recent report issued by the World Bank- World Development Report 2011: Conflict, Security and Development- the average cost of civil war is equivalent to more than 30 years of gross domestic product (GDP) growth for a medium-size developing country, with the most severe civil wars imposing cumulative costs of tens of billions of dollars. It is now clear that prevention efforts can be much less costly”* (Bosco, 2011).

En base a todo ello se intentará extraer los fundamentos en los que se desarrolla la diplomacia preventiva, el análisis de los casos estudiados nos permite, además, aplicar una metodología comparada. La estructura de análisis de los casos es semejante para facilitar dicha metodología, sin perder de vista los condicionantes propios de cada caso. Ello ayudará en las conclusiones del presente capítulo y el capítulo final de conclusiones generales. Cabe destacar la importancia de los estudios de caso, ya en que en algunos conflictos como Ruanda no se consideraron los elementos económicos y sociales en el momento de la crisis. Por ello, venimos a comparar estos casos para poder contestar tanto a la hipótesis como a las preguntas del trabajo que consideran que si se toman en cuenta las condiciones socioeconómicas de los países en conflictos, las acciones preventivas serán más eficaces y tenderán a asegurar una paz estable y duradera.



## Estudios de caso I: Ruanda

### 7.2. El conflicto ruandés

Mediante la resolución S/RES/872 del Consejo de Seguridad, la UNAMIR tenía como mandato desarrollar el proceso de paz en el territorio dominado por los *hutus* y el territorio dominado por el Frente Patriótico Ruandés (FPR en adelante) de etnia *tutsi*. El objetivo principal era la implementación del Acuerdo de Paz de Arusha firmado el 4 de agosto de 1993 con el objetivo de poner fin a la guerra civil en Ruanda. Al mismo tiempo tenía como una de las metas contribuir a la seguridad de la ciudad de Kigali supervisando la observancia del acuerdo de cese del fuego, incluyendo la demarcación de la nueva zona desmilitarizada, así como desmilitarizar otros lugares. Supervisión que tenía como primer objetivo la estabilidad y la seguridad durante el período final del mandato del Gobierno de transición en 1993, hasta que se celebrasen las elecciones. Asimismo, contribuir al desminado, en particular mediante programas de capacitación y ayudar en la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria apoyando las operaciones de socorro.

En el caso de Ruanda se dé la existencia de múltiples acciones de la diplomacia preventiva. Para poder comprender la situación del país africanos en los años noventa conviene hacer una breve introducción histórica. En el siglo XI se establecen en los valles ruandeses las primeras comunidades sedentarias de *tutsis* dedicados a labores agrícolas, en el siglo XIV se establecen las primeras comunidades de agricultores *hutus*, la convivencia entre ambas comunidades es de competencia por el suelo agrícola, debido a la orografía de esta región que es montañosa, las tierras para cultivos eran por tanto son limitadas respecto de la superficie total. Ya en el siglo XVI los *tutsis* comienzan a desplazar a poblaciones *hutus* de sus territorios mediante acciones violentas estableciendo para ello un control político y administrativo en las regiones de Ruanda, y sometiendo por tanto a los *hutus* y situándoles en una situación de servidumbre. Durante el periodo de colonización europea ya en el siglo XIX, Alemania se hace con estos territorios hasta que tras la derrota alemana en la Primera Guerra

Mundial pasó a manos de Bélgica. Bélgica favoreció a los *tutsis* para establecer una alianza local que garanticen su dominio frente al resto de la población, principalmente *hutus*. Tras la Segunda Guerra Mundial, Bélgica con el aval de la ONU administra la región con objetivo de preparar las estructuras de gobierno para su independencia tras la contienda. Nominalmente Ruanda era una monarquía *tutsi* de la corona belga.

La monarquía *hutu* cae en 1959 cuando fallece su rey Mutara III. La muerte de Mutara abre un conflicto civil entre *tutsis* y *hutus*, imponiéndose los *hutus* gracias en gran parte al apoyo de los residentes belgas en Ruanda. Ello desemboca en la fundación de una república en 1961, donde se da una situación de apartheid para los *tutsis*. Al año siguiente la ONU reconoce la independencia de la República de Ruanda. Durante este proceso de transición entre la administración belga y el gobierno *hutu*, entorno a la mitad de la población *tutsi* se ven obligada abandonar el país. Y en 1973, en medio de conflictos entre las dos etnias, el general Juvenal Habyrimana da un golpe de Estado manteniéndose el poder entre 1973 y 1994. Sin embargo, Habyarimana no fue reconocido internacionalmente hasta la redacción y aprobación de la constitución en 1978. Hacia el fin de la Guerra Fría, en 1990 se reanudan los enfrentamientos entre *hutus* y *tutsis*, puesto que los *tutsis* se habían organizado en un partido político (Frente Patriótico Ruandés) con un brazo armado (Ejército Patriótico Ruandés) bajo el patrocinio ugandés. La reacción del régimen de Habyarimana no se hace esperar. Durante 1990 Habyrimana trata de ganar tiempo para reorganizar su ejército y milicias, generándose una represión de las poblaciones *tutsis* del país desde 1991. La situación interna se tornó en conflicto civil instigándose a las milicias *hutus* a perseguir y a desplazar a los *tutsis*. Mientras en Sudáfrica el régimen de apartheid agonizaba, en Ruanda se establecían documentos de identidad donde se indicaba la etnia de pertenencia, ello contribuyó a una fácil identificación por parte del ejército y milicias de *hutus*, que favoreció el extremismo. Tras dos años de dura represión, Habyarimana forma un gobierno de concentración nacional con la finalidad de realizar una transición hacia la igualdad de todos los ciudadanos de Ruanda.

Sin embargo, el seis de abril de 1994 fallece Habyarimana (el avión en que viajaba es abatido cerca de Kigali) y el siete de abril da comienzo el inicio del genocidio

de *tutsis*, su fallecimiento precipitó el conflicto y en solo tres meses 800.000 *tutsis* fueron masacrados. El FPR luchó contra el régimen hutu durante estos seis meses mientras miles de *tutsis* fueron asesinados allá donde tenían el control los *hutus*. Finalmente, a finales de julio, el FPR se hizo con la casi totalidad del país, produciéndose una huida masiva de *hutus* a los países vecinos. El líder del FPR, Pasteur Bizimungu se autoproclamó presidente de Ruanda, gobernando hasta su fallecimiento en marzo de 2000. Bizimungu fue sucedido por el actual presidente de Ruanda, Paul Kagame.

### **7.3. El papel de los actores**

Los actores a destacar en este caso son de dos categorías claramente diferenciadas. Hay un conjunto de actores con personalidad jurídica, como pueden ser la ONU, los Estados implicados que posean status jurídicos. No obstante, como en cualquier conflicto interétnico hay dos o más contendientes que emplean la violencia sustrayéndose a cualquier obligación legal y jurisdiccional, es decir las guerrillas hutus no gozaban de status legal como por ejemplo sería formar parte de un ejército estatal.

Sin embargo aunque las guerrillas hutus no gozaban de status jurídicos, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda con sede en Arusha (Tanzania) condenó en septiembre de 2014 al expresidente del Movimiento Revolucionario Nacional (MRN, hutu), dos exministros y un oficial del servicio secreto ruandés. Ello evidencia que aunque gobernantes y responsable políticos se desvincularos de las acciones violentas no pudieron sustraerse al peso de las pruebas en su contra. Si bien los grupos hutus se concentraban en el MRN, los *tutsis* se agrupaban entorno al Frente Patriótico Ruandés.

Otros actores relevantes son Estados fuera del entorno próximo a Ruanda y que estuvieron presentes en el trascurso de los acontecimientos. En especial hay que hacer referencia a Francia y Bélgica que dieron soporte al MRN hutu frente a EE.UU. que presto apoyo al FPR. Tanto Francia como EE.UU. cuentan con derecho a veto en el CS

y ello condicionó las acciones de la ONU en la toma de decisiones y medidas en el seno del CS. En definitiva se produjo un choque de intereses entre dos Estados con derecho de veto, sin olvidar tampoco al país que fue metrópoli de Ruanda durante el periodo colonial en África, Bélgica. Bélgica fue el país que primero privilegió a la aristocracia *tutsi* para posteriormente en 1959 favorecer a los hutus, en la década de los sesenta. Bélgica introdujo la diferenciación étnica en los documentos de identidad (desde 1930), segregación educativa, laboral, derechos civiles y sociales conforme al grupo étnico de pertenencia. Esta política contribuyó a lo largo de décadas a generar odios y recelos entre hutus, tutsis principalmente y twa en menor medida. Las posteriores desavenencias tras la independencia de Ruanda entre políticos ruandeses e intereses belgas indujeron una mayor tensión internas en el país.

Tampoco se puede olvidar a otros actores tales como las ONGs y los medios de comunicación posteriormente que han arrojado luz en los trágicos acontecimientos ocurridos durante 1994 y que han clarificado las acciones de los actores implicados. Estos actores son una fuente de información fundamental para dilucidar las causas, al tratarse de una pluralidad atomizada de actores, la información aportada es contrastable entre ellos y las diferentes fuentes a las cuales se pueden acceder.

Dentro de los actores principales, conviene tener en cuenta el comportamiento y acciones de la ONU por su relevancia internacional. Destacar en primer lugar, que la misión de asistencia de la las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR) se comienza a retirar desde el 21 de abril de 1994 cuando el Consejo de Seguridad voto reducir sus efectivos. En contra de esta decisión se expresó el Secretario General de la ONU, indicando la necesidad de reforzar la misión para impedir el conflicto el día anterior, el 21 de abril. Finalmente, en mayo se aprueba por parte del CS el restablecimiento y refuerzo de UNAMIR. Lo cierto es que la misión no logró movilizar los recursos humanos necesarios por desacuerdos de los países que debían aportar personal y hasta mediados de julio se produce el genocidio de *tutsis*, los cuales organizan milicias que responderán desde mediados de ese año al gobierno *hutu* de Ruanda. Evidentemente había una implicación de los Estados regionales fronterizos y el entusiasmo en enviar fuerzas de pacificación era limitado cuanto menos. “Una situación que podía ser

diferente según el general, y comandante de la UNAMIR, Romeo Dallaire subrayando “forcefully and consistently that the United Nations could have halted the genocide had it been willing to commit more troops with authority to take decisive, preventive action” (Totten, 2004). El comandante recalca que “one obvious tactic would have involved preventing Hutus from establishing their network of roadblocks and barricades that kept Tutsis from fleeing and aided in rounding them up for massacres. Instead, according to the general, his force was too small, ill equipped and inadequately trained and without legal mandate to intervene. Dallaire said that an effective force could and should have been assembled and deployed in April 1994, but the United Nations lacked the political will to do so” (Totten, 2004). El autor plantea en la práctica el concepto, fuerza preventiva de disuasión del empleo de la violencia, como el método más eficaz ante odios exacerbados que manifiestan una alta potencialidad de derivar en acciones violentas entre, y sobre la población.

Por otra parte, la posición de algunos gobiernos como el francés, belga y estadounidense jugaron un papel relevante en la secuencia de los acontecimientos. Francia había tenido relaciones comerciales relevantes con el gobierno de Juvénal Habyarimana<sup>45</sup> (*hutu*), Bélgica por su parte había favorecido durante su periodo colonial en Ruanda a los *tutsis*. Destacar que EE.UU. formó a parte de los cuadros del FPR compuesto por *tutsis* y que en aquel momento luchaba por ganar terreno al gobierno *hutu* de Kigali. En consecuencia, EE.UU. pretendía dar tiempo a reaccionar a los *tutsis* frente al FPR, ralentizando la toma de decisiones en la ONU. Hay que señalar que el actual presidente de Ruanda, Paul Kagame<sup>46</sup> fue el líder durante mediados de los noventa del FPR. Desde mediados de 1994 el FPR expulsa del poder con la toma de Kigali al gobierno *hutu* y se pone fin a las masacres de civiles *tutsis*. Desde ese año el FPR se hace firmemente con el poder en el país. A finales de 1994 se crea un Tribunal

---

45 Juvénal Habyarimana: (1937-1994) Político y líder militar de la independencia *hutu* que se proclama presidente de la República de Ruanda en 1973, legitimándose mediante elecciones en 1978 y gobernando hasta 1994 cuando el avión en que sobrevolaba Ruanda es abatido. Su desaparición de la vida política en Ruanda precipita el estallido de violencia y genocidio de *hutus* contra *tutsis*.

46 Paul Kagame: (1957-...) Líder *tutsi* nacido en Uganda debido a que su familia se exilió en los sesenta del siglo XX de Ruanda debido a la represión belga y *hutu* contra la población *tutsi*. Fue fundador del FPR y tuvo desde 1994 un papel ya no sólo activo si no también visible en la política ruandesa, convirtiéndose en presidente de Ruanda en 2000. Presidencia que desempeña en la actualidad, junio de 2017.

Penal Internacional para Ruanda para juzgar los crímenes de *lesa humanidad* ocurridos durante el genocidio, y el papel posterior del tribunal para Ruanda.

Este caso pone de relieve una debilidad de la diplomacia preventiva cuando se contraponen intereses de dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aunque finalmente se alcancen acuerdos y declaraciones de mínimos, ello es insuficiente para solucionar la violencia sobre el terreno. En definitiva, en este caso la diplomacia preventiva se vio comprometida en su aplicación desde antes y durante el conflicto, hasta que una de las partes se impuso de manera definitiva. Una vez se impuso un gobierno *hutu* de manera clara, la ONU se veía libre de vetos en sus iniciativas, puesto que ya no se daba una competición entre actores estatales en pro de tener influencia en el país, la inestabilidad se trasladó a su vecino República Democrática del Congo.

En segundo plano, hay que tener en cuenta el comportamiento y la implicación de los actores externos por intereses geoestratégicos, comerciales y de influencia son elementos nada desdeñables de este caso histórico. En primer lugar, los actores regionales, Estados como República Democrática del Congo, Uganda y Burundi han estado implicados en la vida política y por lo tanto en el conflicto étnico ruandés durante los años noventa. Uganda y Burundi estaban alineados con el FPR, mientras República Democrática del Congo simpatizaba con las milicias y partidos hutus. A nivel de los actores estatales internacionales más relevantes destacan Francia (Alemania y Bélgica apoyaban los postulados franceses) y Estados Unidos, por otra parte. Francia con el fin de lograr una mayor presencia se alineó con los *hutus*, por contra, los Estados Unidos habían asesorado y apoyado tradicionalmente al régimen *tutsi*. En parte, se puede decir que fue una guerra por representación en cierta medida debido al antagonismo de estas dos potencias. Otros actores relevantes fueron las ONGs y medios de comunicación, las cuales dieron a conocer la dramática situación y se visualizó el genocidio *hutu* y posterior represión *tutsi*. Su capacidad de influir en el conflicto fue relativamente baja, pues aparte de concienciar a la Sociedad Internacional de la situación, sobre el terreno no pudieron dar asistencia y la mayor parte de cooperantes fue evacuada por la falta de seguridad para su personal. Estas organizaciones regresan sobre el terreno a fines de 1994 y principios de 1995 constatando los hechos acaecidos

previamente. En este conflicto que en apariencia es interno entre dos etnias fue incentivado por Estados de la región y potencias externas, evidentemente preocupados por lograr una situación de influencia independientemente de los medios que empleaban las facciones afines a ellos sobre el terreno.

En consecuencia, el papel de la ONU se vio comprometido a la hora de poder tomar medidas eficaces puesto que dos de los Estados externos implicados son miembros permanentes con derecho de veto en el CS. Por ello, la actitud pasiva y la retirada de su personal en 1994 ha sido duramente criticada. Sin embargo, en noviembre de 1994 el CS aprueba la formación de un tribunal *ad hoc* con sede en Arusha (Tanzania) para juzgar a los autores de las masacres mediante la resolución S/RES/955. Este tribunal ha dictado la primera sentencia en que se condena por primera vez actos de genocidio y se cataloga la violación de mujeres como crimen de guerra (se estima se dieron en torno a 200.000 violaciones). Una sentencia en firme de cadena perpetua es la que recibió Jean Paul Akayesu en 1998, que no en su calidad de gobernante de la ciudad de Taba consintió la persecución y violaciones de *tutsis* en la región bajo su mando. Es decir, tras un primer momento al comienzo del genocidio de pasividad, finalmente la ONU ha procedido conforme a sus principios recogidos en su Carta fundacional.

En el caso de Ruanda es obvio que los actores no han estado a la altura de sus responsabilidades, las actuaciones de unos y otros han sido muy criticadas al respecto, y han sido en buena parte reactivas. Por ello, Bruce Jentleson resalta en sus palabras, la importancia de unas estrategias diplomáticas proactivas, a pesar de que estas situaciones (conflictos étnicos) han tenido dificultades en cuanto a las acciones proactivas. Siendo prioridad los casos de conflictos abiertos frente a los potenciales, primándose las acciones reactivas frente a las proactivas; *“Although the essence of the strategic logic of preventive diplomacy is to act early, before the problem becomes a crisis, it is often the same lack of a sense of crisis that makes it more difficult to build the political support necessary for taking early action. In a traditional realist calculus, such situations have had difficulty passing muster both because the immediate tends to take priority over the potential, and because many contemporary ethnic conflicts involve areas which, as the U.S. ambassador to Somalia candidly put it, are not a critical piece of real estate for*

*anybody in the post-Cold War world*” (Totten, 2004). Es decir, predecir con antelación suficiente la posibilidad de un conflicto abierto es complicado en ocasiones, frente a ello, recopilar y gestionar la información y los indicadores clave, es fundamental para tener conciencia del grado de amenaza a la paz.

#### **7.4. El componente socio-económico de la diplomacia preventiva en Ruanda**

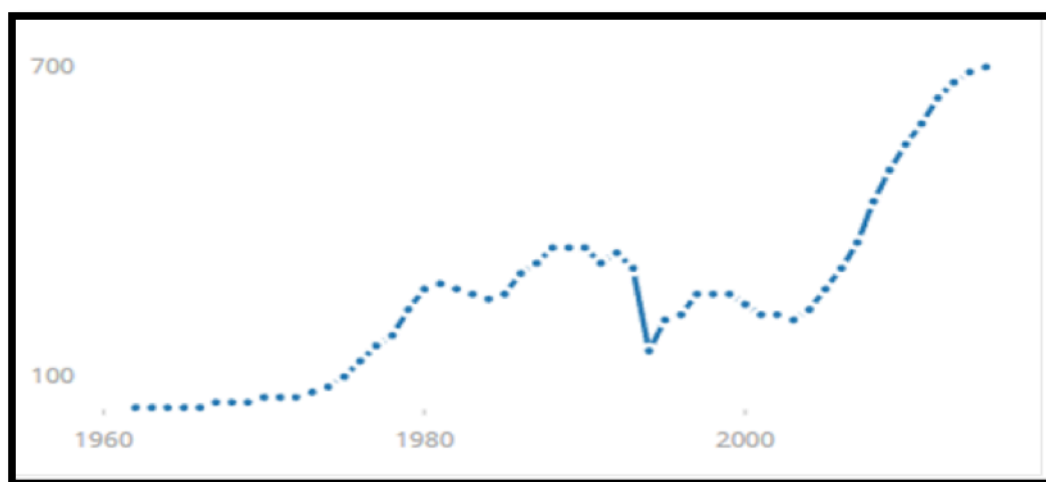
Desde comienzos de 1995 Ruanda ha comenzado su reconstrucción de la vida económica, política y social. Una iniciativa gubernamental ha sido la eliminación de la categoría tribal de los documentos de identidad nacionales, puesto que antes señalaban quien es *hutu* y quien *tutsi* junto con otras iniciativas de reconciliación. En marzo de 1996 UNAMIR pone fin a su mandato habiendo establecido límites estables entre comunidades *hutus* y *tutsis*. Desde el punto de vista del desarrollo humano hay que observar los datos de renta per cápita y de IDH antes de 1994 y su evolución tras el conflicto y analizar el alcance del mismo.

El mantenimiento de la paz en este país arroja las siguientes cifras conforme a los datos facilitados por el Banco Mundial, respecto a la renta per capita del país, 351,28 USD en 1990, 125,69 USD en 1994, 697,25 USD en 2015. Traducido *a grosso modo* esto quiere decir que el conflicto de 1994 represento la pérdida de más de la mitad del PIB del país ese año, pero que una década después ha multiplicado por cinco veces y media la renta nacional durante el conflicto de 1994. Por otra parte, la cuestión fundamental en este caso es sí el incremento de ingresos nacionales se redistribuye entre la población. Destacar que las políticas de desarrollo y planificación rural han contribuido a paliar los desastres causados por la naturaleza e incrementado la calidad de vida en el campo. La inversión en infraestructuras también ha sido uno de los ejes de desarrollo estos años, así como una incipiente clase media. Las estimaciones del FMI es que para 2020 Ruanda se convierta en un país de ingresos medios si continúa creciendo al ritmo actual. En la siguiente gráfica extraída de la *website* del Banco Mundial se puede observar el crecimiento de la economía de Ruanda entre 1960 y 2015, señalar el rápido crecimiento tras el conflicto de 1994. Renta per cápita de Ruanda en USD (1960-



2015).

Figura 9: Renta per cápita de Ruanda en USD (1960-2015)

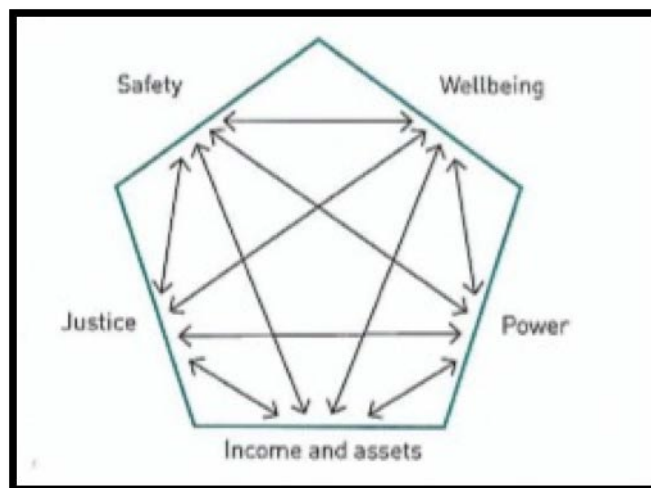


Fuente Banco Mundial 2016

En definitiva, observamos que la situación de paz y de estabilidad surgido tras la gran turbulencia de mediados de los noventa ha favorecido el desarrollo económico de manera significativa, el hecho de este desarrollo económico implica que deben existir unas condiciones de estabilidad importantes. No obstante, situación de paz no tiene por qué ser sinónimo de progreso económico, la situación de paz debe estar sustentada de una serie de condiciones, en la revista de la ONG *International Alert* en su publicación de junio de 2015 Phil Vernon sintetiza las siguientes condiciones para que se de desarrollo humano en situación de paz, “*Peace is underpinned by functional relationship between people, groups and countries, mediated by institutions and by the presence of five interwoven “peace factors” in any given context: good governance and fair access to power; fair access to opportunities to earn income and accumulate assets; fair access to justice; people feeling safe from harm; and wellbeing.* (Vernon et al, 2015: 3-4). Teniendo en cuenta la evolución del Estado ruandés en la actualidad, es posible asociar el éxito socioeconómico del tras el conflicto por la incidencia en factores

económicos y sociales favorables, los cuales corroboran la hipótesis del trabajo.

Figura 10



Fuente: Cahill, 2000

Según Vernon, *“The economy is the interaction of people, activities, institutions and mechanisms linked to livelihoods, production, trade and money. “Economic development” is more contested concept, but at heart, it typically means more jobs and business opportunities, higher incomes and consumption; fair access to safe and decent livelihood opportunities for increasing numbers of people; increased revenue raised by the state in order to provide services; and minimizing and repairing environmental damage due to economic activities.*

*From these basic descriptions, it is easy to see the intrinsic links between peacebuilding and economic development. Both concepts highlight fairness and access to jobs and livelihoods. Jobs, consumption and dynamic businesses create taxes and thus services, which, with good governance and environmental stewardship, help improve people’s wellbeing, safety and justice – Which in turn favors further investment*

*and development” (Vernon et al, 2015: 3-4).* En consecuencia, cuando se conjugan los factores de gobernanza adecuadamente y esta gobernanza es eficaz y eficiente resulta ser una condición suficiente y necesaria para el desarrollo económico, es decir es una condición de obligado cumplimiento para que pueda existir desarrollo humano.

Sí observamos el IDH de Ruanda podemos observar en una magnitud social a escala macroeconómica que nos aproxima a la escala microeconómica del habitante medio de un país.

Tabla 7: IDH en Ruanda desde la guerra

N° 159	País,	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IDH	RWD	0.244	0.206	0.194	0.259	0.300	0.332	0.371	0.424	0.447	0.446	0.475	0.485	0.488	0.493	0.498

Fuente: BM, Elaboración propia.

Siendo un indicador en tanto por uno, el PNUD establece categorías, decir, un IDH bajo se encuentra por debajo de 0,055, medio entre 0,055 hasta 0,701, alto entre 0,701 hasta 0,796 y muy alto superior de 0,76 en adelante. En consecuencia, Ruanda tiene un IDH bajo. En cuarto de siglo con un conflicto feroz ha transitado de un IDH extremadamente bajo a un IDH que se ha duplicado y se mantiene al alza. Destacar que el año 2015 ocupó el puesto 159 de los 187 Estados analizados (PNUD 2016).

Otro indicador relevante para observar la tendencia en el desarrollo humano del común de la población es el coeficiente de GINI<sup>47</sup>. Los datos referidos a Ruanda no son del todo precisos o fiables en un 100% debido a la falta de personal y medios cualificados suficientes para reunir y tratar toda la información, no obstante es una aproximación que conviene prestar atención, en la siguiente tabla tenemos los datos del índice de GINI publicados por el Banco Mundial.

47 Coeficiente de GINI: Expresado en tanto por uno, mide el grado de distribución de los ingresos en una población. En donde cero significa que toda persona con recibe los mismos ingresos y uno el grado máximo de desigualdad.

Tabla 8: Índice de GINI de Ruanda de 1984 a 2013

1984	2000	2005	2010	2013
0,2890	0,4855	0,5204	0,5134	0,5044

Fuente: Elaboración propia, fuente de datos del BM.

En el caso de Ruanda, la teórica distribución de la riqueza ha evolucionado negativamente desde que se publica la primera cifra del coeficiente de GINI en 1984, en 2000, seis años después del conflicto en adelante parece se ha consolidado una distribución donde varían relativamente poco las cifras indicando que existe una falta de progreso en los ingresos de una parte relevante de la población, si nos atenemos al porcentaje de población bajo el umbral de la pobreza estimado en 2015 por el CIA FactBook fue el de 39,1%. En resumen, aunque se ha producido una evolución de incrementos del PIB en el tiempo desde 1994, estos nuevos ingresos no llegan a una parte relevante de la población, basándonos en el porcentaje de pobreza y las cifras del coeficiente de GINI.

En conclusión el papel de la ONU fue reactivo en cuanto a que evacuó a su personal y no adoptó medidas que impidiesen los trágicos acontecimientos de 1994 como hubiese sido el caso de una fuerza multilateral para el restablecimiento de la paz. Por otra parte, ciertos actores estatales fuera de la región debido a sus intereses contrapuestos tomaron partido incentivando la confrontación, así como los Estados vecinos. El hecho que el país haya sido capaz de sobreponerse a las dificultades afrontadas por un conflicto violento y altamente destructivo supone que las políticas de pacificación por parte de su vecindad y de los programas y acciones de la ONU tras el fin del genocidio y que el regreso de su personal ha sido fundamental para el desarrollo ruandés. Lo realizado tras el establecimiento de la paz en Ruanda son lecciones de política proactiva en el sentido que tienen por objetivo superar las divisiones internas y

étnicas poniendo medios y medidas enfocados a rebajar las tradicionales rivalidades interétnicas surgidas durante el siglo XX enfocadas al desarrollo socioeconómico. Los datos micro y macro económicos de la República de Ruanda han estado por debajo de la pobreza absoluta, fue un conflicto que los actores internacionales no han podido evitar sus consecuencias. Eso explica que la diplomacia preventiva ha fallado en su misión de evitar el surgimiento de dicho conflicto. La misión duró desde octubre de 1993 hasta marzo de 1996. *“The failure of UN to prevent and halt the most efficient mass killing history, the Rwanda genocide of 1994, has prompted a wide range of explanations. Michael Barnett nails down the antithesis of the individualist tradition of the mainstream literature by arguing that, those working at the UN approached in Rwanda not as individuals but rather as members of bureaucracies. They occupied roles that organizationally situated and defined their knowledge (Barnett, 2002: x-xi; emphasis added). This statement paves the way for a new type of explanation. However, while Barnett’s account offers an extremely useful starting point by examining bureaucratic rationalization, which may have had an effect on the UN’s actions (Piiparinen, 2008).* En consecuencia, la Comunidad Internacional, particularmente la ONU debe agilizar el enfoque proactivo en todas las acciones con fines preventivas, cuyos objetivos fundamentales radican en la defensa de la paz mundial y la promoción del desarrollo común. La diplomacia preventiva debe considerarse como un instrumento para salvaguardar los intereses comunes de toda la humanidad; ayudando a establecer un orden político internacional justo y racional y por último abogar por el fomento de la democratización de las RR.II y la diversificación de los modelos de desarrollo. El caso de Ruanda debe ser considerado como un ejemplo para entender que no se puede olvidar los aspectos socioeconómicos a la hora de abordar y dar soluciones a los conflictos.

## Estudios de caso II: Macedonia

### 7.5. El caso de Macedonia (Conflicto de Yugoslavia/Macedonia)

El segundo caso de estudio es el conflicto de Macedonia. En 1980 falleció el Mariscal Tito, lo que provocó que la estabilidad existente se viera afectada por los crecientes nacionalismos, explotando en la década de 1990 la guerra de Yugoslavia. Este conflicto constituye el punto más álgido de la historia europea, representando el enfrentamiento más sanginario desde la Segunda Guerra Mundial, que finalizó con la independencia y separación de los países que formaban la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Montenegro, Macedonia y Serbia). Autores como Acosta y Pérez destacan que *“los procesos secesionistas mostraron durante la década de 1990, no solo las mayores transformaciones territoriales del espacio europeo y los más cruentos combates en el Viejo Continente desde el inicio de la Guerra Fría, incluyendo el genocidio y las persecuciones étnicas de las minorías, sino también los reacomodamientos en el escenario centro-europeo de las potencias regionales y mundiales, como Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea, con el objeto de consolidar sus intereses políticos, económicos y geoestratégicos en una región de contacto, confluencia. Las reivindicaciones nacionalistas todavía continúan, como lo expresa el caso de la autodeterminación de la república de Kosovo en el año 2008, aún no reconocida por la totalidad de los miembros de la ONU, y con una fuerte negativa de Serbia y sus aliados rusos. El territorio de la ex Yugoslavia constituye, pues, un espacio heterogéneo, desintegrado y complejo donde se manifiestan diversas problemáticas en las que la Comunidad Internacional y los distintos actores involucrados aún no pueden resolver de manera adecuada para evitar que se produzcan nuevamente, así como posibles nuevos enfrentamientos que pongan en riesgo la paz de la región.* (Acosta y Gastón, 2011).

El caso de Macedonia se ve como uno de los ejemplos claros donde la Comunidad Internacional ha desempeñado un papel preventivo relevante. El proceso de independencia de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en 1991, generó cierta incertidumbre en una región asolada por los conflictos. Debemos destacar que la zona de los Balcanes es un área geográfica habitada por diversas etnias, que rápidamente se ven sometidas ante las potencias hegemónicas imperantes según cada fase de la historia de las RR.II., en la búsqueda de la expansión territorial y control del poder, desde el Imperio Romano, pero también durante el Bizantino, el Austrohúngaro y el Otomano. En palabras de Mircev entedemos que *“las tensiones interétnicas en Macedonia han constituido desde el momento mismo del acceso a la independencia de la nueva República una de las principales fuentes de preocupación para la comunidad internacional y para los sucesivos gobiernos del país; afirmación ésta que –en todo caso– no debería ser tomada por incompatible con la de que Macedonia ha sido la única República yugoslava que ha conseguido permanecer al margen de los conflictos armados que han asolado a las demás entidades de la antigua Federación, restableciendo su independencia y soberanía de una forma legal y pacífica, y preservando en todo ese proceso de transformación política y económica su estabilidad social e interétnica interna”* (Flores, 2000).

El hecho de que el conflicto se produjese sin violencia durante su gestación y mientras se producía la guerra en la Antiguas Repúblicas Yugoslavas de Croacia y en Bosnia-Herzegovina, merece un análisis en profundidad. Supone una acción por parte de la ONU y la participación de la OSCE, que sirven de modelo para acciones futuras en materia de diplomacia preventiva. Se desarrollaron por primera vez, de manera práctica, los mecanismos que permiten llevar a cabo una misión en un plazo breve de tiempo sobre el terreno. Por otra parte, fue una acción proactiva por parte de la ONU, ya que previno posibles acontecimientos violentos mediante una misión de control de fronteras entre Macedonia y Serbia. La iniciativa de llevar a efecto esta misión partió de la UE, que buscó el aval e intervención de la ONU ante la previsible extensión del conflicto a todo el territorio de la República Federal de Yugoslavia.

En agosto de 1991, el parlamento de Skopje anunció un referéndum de

autodeterminación que se llevó a cabo el 8 de septiembre de ese mismo año. “*The FYROM declared its independence in late 1991. When ethnic armed conflict broke out in the other five former Yugoslav states, FYROM President Gligorov and the United Nations became concerned that spillover fighting from warring factions to the North would move into the FYROM. On 11 November 1992, the President of Macedonia conveyed to the Secretary-General a request for the deployment of United Nations observers in the former Yugoslav Republic of Macedonia in view of his concern about the possible impact on it of fighting elsewhere in the former Yugoslavia*” (Global Security, 2005). Hay que destacar que, a diferencia de las repúblicas de Eslovenia y Croacia, Macedonia nunca ha sido un Estado soberano a lo largo de la historia. No obstante, su identidad nacional surge con el romanticismo nacionalista decimonónico de finales del siglo XIX y la lucha para deshacerse del llamado imperio enfermo de Europa, el Imperio Otomano. Desde 1990, con la descomposición del régimen de Tito el VRMO (Organización Revolucionaria Interna de Macedonia), se legalizó siendo el grupo mayoritario en el momento de proclamarse la independencia en el parlamento de Skopje. El 20 de noviembre, tras el referéndum de septiembre, entró en vigor una constitución nueva que llevó a efecto la secesión de la República de Yugoslavia.

Frente al conflicto, el CS de la ONU, por medio de la resolución 743 (1992), estableció la Fuerza de Protección y Asistencia (en adelante, UNPROFOR) durante un período inicial de doce meses, como un acuerdo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad requeridas para la negociación de un acuerdo general sobre la crisis en el marco de la Conferencia de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia. La UNPROFOR se desplegó, en primer lugar, en Croacia y, posteriormente, su mandato se extendió a Bosnia y Herzegovina y a la ex República Yugoslava de Macedonia. También tuvo un mandato operativo en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y una presencia de enlace en Eslovenia. Conforme a lo publicado por la revista Global Security “*The United Nations Protection Force [UNPROFOR] was the largest, most expensive and most complex peace operation in the history of the United Nations. The Former Yugoslavian Republic of Macedonia is the most southern of the six former republics of Yugoslavia. It shares borders with Albania, Kosovo, Greece, the Former Republic of Yugoslavia and Bulgaria*” (Global Security, 2005).



El CS aprobó una serie de resoluciones encaminadas al reestablecimiento de la paz en los territorios de la República Socialista Federal de Yugoslavia. Es importante tener una visión general de las resoluciones del CS respecto, no sólo a Macedonia, sino también a todos los países en conflicto en la zona de los Balcanes que, a comienzos de los años 90, se expusieron a la observación de CS respecto a los hechos y desafíos que se iban presentando.

La primera resolución llevada a cabo fue la S/RES/713, del 25 de septiembre de 1991, en la cual se atendieron las preocupaciones de la que entonces era la Comunidad Europea y la CSCE. Se exigió a las partes en conflicto el mantenimiento del alto al fuego acordado el 17 de septiembre de 1991, en Itagalo, así como el mantenimiento del embargo sobre armamentos en la región, debido a que los combates continuaban. Se aprobó entonces el envío de observadores y se convocó una conferencia de paz entre los dirigentes de las Repúblicas Federadas de Yugoslavia.

La siguiente resolución del CS la S/RES/721, del 27 de noviembre de 1991, se llevó a cabo a petición del gobierno de Yugoslavia, que solicitó el envío de una misión de paz para verificar los acuerdos anteriores de alto el fuego, que sabían que estaban siendo ignorados por las partes en conflicto. Dicha misión no fue aprobada en esta ocasión, pero sí se instó a las partes a respetar los acuerdos, mediante una firma en Ginebra el 23 de noviembre de 1991, en la que además se comprometieron a mantener a los observadores para evitar las violaciones de los mismos. El 15 de diciembre de 1991, el CS emitió la S/RES/724, en la cual se reafirmaron las resoluciones anteriores y se decidió dar un mayor apoyo al Comité Internacional de la Cruz Roja, al Alto Comisionado para los refugiados de la ONU y al Fondo de la ONU para la infancia. La S/RES/727, del 8 de enero de 1992, se produjo un día después del asesinato de cinco observadores de la CE, pertenecientes a la misión de verificación del alto al fuego y las disposiciones derivadas de las resoluciones del CS sobre la República Federal de Yugoslavia. Dicha resolución reafirmó nuevamente las anteriores y supuso un respaldo a las iniciativas de la CE sobre el terreno. La S/RES/740, del 7 de febrero de 1992, puso en relieve la poca eficacia de los observadores en cuanto al embargo de armamentos en

los territorios en conflicto, aunque también se agradecía a Croacia, cuyo presidente en aquel momento era Franjo Tudjman, su aceptación para establecer una misión de paz en su territorio.

El 21 de febrero de 1992, el CS aprobó una nueva resolución, la S/RES/743, autorizando el envío de una misión de paz para estudiar y analizar las contribuciones económicas necesarias para la Antigua Yugoslavia, así como exigió el cumplimiento de los acuerdos de Ginebra, de noviembre de 1991, y los de Sarajevo, del 2 de enero de 1992, en el que se instaba al cese de las hostilidades armadas. La S/RES/749, del 7 de abril de 1992, fue una ampliación de la S/RES/743, en la que se nombró al mando militar encargado de la coordinación de una fuerza multinacional de paz y de los Estados que aportarían el personal militar para poder desarrollarla en los territorios de la extinta República Federativa Socialista de Yugoslavia, ya de facto desintegrada en las repúblicas yugoslavas independientes que la componían, aunque aún en esas fechas no eran Estados reconocidos por la mayoría de los países de la comunidad internacional.

El 4 de mayo de 1992, Belgrado anunció la retirada de sus fuerzas armadas de las repúblicas de Croacia y Bosnia-Herzegovina, por lo que, en consecuencia, el CS aprobó el 15 de mayo de 1992 la S/RES/749, exhortando a las unidades que aún operaban en Bosnia-Herzegovina a su inmediata retirada o a aceptar la autoridad del gobierno de Sarajevo. Si bien esta resolución afectó únicamente a una de las repúblicas de la extinta República Federativa Socialista de Yugoslavia, resultó ser el precedente para el reconocimiento de la existencia de las nuevas repúblicas como Estados soberanos. El reconocimiento de la soberanía se constató en las resoluciones S/RES/753, S/RES/754, S/RES/755, las dos primeras del 18 de mayo y la última del 20 de mayo, para las repúblicas de Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina. Sobre los acontecimientos que siguen en estas tres repúblicas, el CS emitió una serie de resoluciones encaminadas a exigir el respeto efectivo del alto al fuego entre las partes y desarrolló la misión de paz en sus territorios. Podemos destacar al respecto que *“el 8 de abril de 1993, tras intensas negociaciones para limar diferencias entre las partes implicadas, la Asamblea General de Naciones Unidas, siguiendo las disposiciones de la resolución 817 del Consejo de Seguridad, admitía como miembro número 181,*

*mediante la resolución 225, a la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Gil y Nieves, 2016).*

El 11 de diciembre de 1991, la S/RES/795, de 1992, autorizó el despliegue de la fuerza multinacional UNPROFOR para garantizar la seguridad en las fronteras de la nueva República de Macedonia, por un periodo inicial de un año, especialmente en aquellas colindantes con los territorios serbios. Posteriormente, la misión recibió un aumento de personal civil para aumentar la capacidad administrativa del nuevo Estado mediante la resolución S/RES/842, del 18 de junio de 1993, en la cual también se reconoció a la República de Macedonia como Estado soberano de pleno derecho en la ONU. A causa de este reconocimiento, Grecia lanzó una respuesta: *“Desde 1991, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Grecia han mantenido un arduo conflicto diplomático que tiene ramificaciones internas, bilaterales e internacionales a causa del uso del término “Macedonia” en el nombre constitucional de la república balcánica. Se revisan los orígenes y características de esta disputa, así como sus implicaciones en el desarrollo de la política nacional de Skopie, ejemplificados en el bloqueo de las negociaciones para su adhesión a la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte”* (Gil, 2016).

Debido a que la UNPROFOR nació con un mandato temporal de tan sólo un año, en 1993 se amplió su duración mediante la resolución S/RES/807, del 19 de febrero de 1993, y posteriormente con la S/RES/909, del 31 de Marzo de 1994. Asimismo, mediante la resolución S/RES/947 de ese mismo año, amplió su personal, los medios y extendió su duración un año más, hasta 1995.

Debemos recordar que la resolución S/RES743, del 21 de febrero de 1992 que impulsó la UNPROFOR bajo la autoridad del Secretario General de la ONU, comandante jefe en el mando operativo y teniente general del ejército de la India, Satish Niambar, quien permaneció en el cargo durante el primer año de vida de esta fuerza multinacional, que llegó a alcanzar los casi 40.000 efectivos en el momento del que más personal se disponía. Esta fuerza de protección para el restablecimiento, mantenimiento o consolidación de la paz, partió de la iniciativa del por entonces Secretario General de

la ONU Javier Pérez de Cuellar, siendo sucedido por Boutros Boutros-Ghali. Las resoluciones mediante las cuales debían destinarse los medios materiales y humanos, así como identificar los lugares donde debían establecerse, se derivaron de los informes de los enviados especiales del Secretario General a la Antigua Yugoslavia y de las conversaciones establecidas entre los actores enfrentados, las repúblicas federadas yugoslavas y el gobierno de Belgrado. Hay que señalar que las violaciones al alto el fuego constante, pusieron en serias dificultades el desarrollo de los objetivos de mantenimiento de la paz por parte de UNPROFOR, en especial en Bosnia-Herzegovina y Croacia. Sin embargo, en la República de Macedonia la UNPROFOR no se vio sometida a las tensiones dadas en el centro de la Antigua República Federativa de Yugoslavia.

En este caso se observa en paralelo la presencia de la Fuerza de Tarea Able Sentry (sigla en inglés TFAS), una fuerza del Ejército de los Estados Unidos adscrita a la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) estableció el 12 de julio de 1993 para monitorear e informar sobre la actividad en la zona fronteriza de la ex República de Yugoslavia (ARYM) / Serbia, que podría socavar la confianza y la estabilidad o amenazar el territorio de la ARYM. La UNPREDEP se ha establecido como una operación de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de la ONU. La presencia de una fuerza de EE.UU. en Macedonia al mismo tiempo que una misión de Naciones Unidas no es algo común según algunos observadores *“the operation is also unusual because U.S. troops are serving under non-U.S., UN command, and because American soldiers are rotated from Germany instead of the U.S.”* (Miller, 1997). Destacar también que las operaciones preventivas en Macedonia han sido reestructuradas en función de los acontecimientos y la coordinación entre los actores ha sido un elemento de éxito de dicho caso *“On 31 March 1995, the Security Council decided to restructure UNPROFOR, replacing it with three separate but interlinked peacekeeping operations. Security Council Resolution 983 of 31 March 1995 changed the name of UNPROFOR within the former Yugoslav Republic of Macedonia to the United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP)”* (Global Security, 2005)

Si bien la ONU se pronunció en los diferentes episodios que atravesaron los

Balcanes a comienzo de los 90, buena parte de los buenos oficios y medidas emprendidas fueron impulsadas desde la CSCE, resultando importante señalar que, en 1991, Albania se integró en la CSCE, una incorporación tardía debido a que Enver Hoxha se opuso enérgicamente a la participación, ya que servía a los intereses occidentales en contra de los regímenes comunistas en Europa. Por ello, Albania se mantuvo al margen de injerencias reseñables durante el conflicto en los Balcanes hasta el conflicto de Kosovo en 1998, lo que supuso una oportunidad para la UNPROFOR de llevar a cabo su labor de una forma más sencilla en las fronteras de Macedonia. Según Miller la misión de Macedonia ha reflejado la idea que hace Boutros-Ghali de la diplomacia preventiva, *“the misión is unique in several ways. First, it is the implementation of preventive diplomacy before any conflict has had the opportunity to arise”* (Miller, 1997).

Por otra parte, la CE dio prioridad a atender los conflictos balcánicos en el seno de la ONU. Ni la Comunidad Europea, posteriormente UE se ausentaron de Macedonia, estando presentes desde el principio en dicho territorio. Podemos señalar que, si bien los Consejos Europeos de comienzos de los 90 destinaron recursos económicos a Macedonia debido a su inestabilidad en este ámbito, estas ayudas pudieron coordinarse de manera más efectiva mediante la Agencia Europea de Reconstrucción creada en 1999 posteriormente en la década de los 2000.

La acción de la UE en Macedonia estableció su primera misión militar fuera de las fronteras comunitarias mediante la Misión EUFOR Concordia, iniciada el 31 de marzo 2003 y teniendo una duración de tan sólo unos meses, pues se dio por finalizada el 15 de diciembre de 2003. Esta breve misión se llevó a cabo para dar solución a la desestabilización de la frontera de Macedonia con los territorios de Kosovo y Albania, por la cual penetraban las organizaciones paramilitares albanesas desde 2001, reclamando como suyos los territorios adyacentes a Kosovo y Albania. Ante un conflicto potencial que ya derivaba en choques armados entre las milicias albanesas y el ejército de Macedonia, la UE decidió establecer esta misión militar para el control fronterizo. Hay que señalar que Macedonia, al inicio de la llegada de las milicias albanesas en el 2001, se mostró cauto en el uso de la fuerza, pero finalmente tuvo que

recurrir a ella ante el avance de las milicias albanesas, solicitando incluso la ayuda de los reservistas del ejército macedonio. La misión resultó exitosa, pues no sólo se consiguió frenar la llegada de las milicias albanesas, sino que no hubo bajas mortales.

A la misión EUFOR Concordia le sucedió la misión EUPOL Proxima, mediante la cual se procuró formar al cuerpo de policía de la ex República Yugoslava, procurando aumentar su efectividad en la lucha contra el crimen organizado, ya que entonces era significativo y resultaba una amenaza contra la estabilidad del Estado macedonio. La EUPOL Proxima se llevó a cabo entre los años 2003 y 2005, finalizando cuando se consideró que las fuerzas policiales macedonias estaban en condiciones de afrontar en solitario los desafíos internos de la seguridad pública. Hoy en día nadie cuestiona la vinculación entre la promoción y defensa de los DD.HH. y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El caso de Macedonia ha evidenciado que los elementos sociales y económicos son importantes para el éxito de la diplomacia preventiva, un enfoque que corrobora la hipótesis del trabajo.

La misión se estableció debido a los hechos acontecidos en Croacia y Bosnia-Herzegovina, consiguiendo que el conflicto no se extendiera hasta Macedonia, evitando asimismo que tuviera consecuencias en el crecimiento económico y social del país. Si bien este caso es una situación particular, sirve como modelo de lo que la diplomacia preventiva debería ser, pues evitó la violencia y fomentó las condiciones que impidieron el descontento social que podría haber supuesto el caldo de cultivo para que, desde la base social, se llegase al conflicto mediante la fuerza. Es decir, la misión no fue meramente *ad hoc* para una situación momentánea y a corto plazo, sino que se desarrolló exitosamente con una perspectiva de futuro, logrando los resultados propuestos para lograr el desarrollo sostenible en el tiempo sobre la sociedad sujeta a las acciones de las políticas en diplomacia preventiva.

Por otra parte, tanto en la OSCE como en la ONU, los Estados no mostraron posiciones divergentes o en contra de dicha misión, lo cual podría haber sido una debilidad para la misma. Cuando una misión no goza del apoyo unánime de la Sociedad Internacional resulta ser un incentivo para los grupos opuestos a dichas misiones.

El factor étnico tiene especial relevancia en este caso, al igual que en el conjunto de Yugoslavia, ya que la mayoría de la población de la Antigua República Yugoslava de Macedonia era de tradición y cultura búlgaras, lo cual amenazaba con extender el conflicto interno de la República Federal Yugoslava a un conflicto interestatal en el caso de una intervención búlgara. Recordar que el *“conflicto de Macedonia es un conflicto a medio camino entre interior y exterior, entre el pasado y el futuro”* según (Benz y Graml 1985), debido al choque de aspiraciones nacionalistas aún existentes. No se puede ignorar que Bulgaria reclamó los territorios del este de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y, en caso de que la población fuese reprimida, podría haber provocado que Bulgaria interviniera de manera unilateral en la parte fronteriza que comparte con en este territorio, para proteger a las poblaciones búlgaras. Para sustentar esta reflexión, conviene recordar que Bulgaria fue el primer Estado que reconoció a la Antigua República Yugoslava de Macedonia como Estado soberano el 15 de enero de 1992, mientras la mayoría de Estados no lo integraron hasta la resolución de la S/RES/817, de 1993.

Por otra parte, la cooperación en la República de Macedonia se mantuvo en el tiempo, intensificándose en la esfera comercial, política, militar y social. En el plano comercial cabe destacar la transferencia de tecnología, la facilidad en la importación de maquinaria industrial y la inversión de capitales, prácticamente unidireccional de Bulgaria a la República de Macedonia. En el plano político, no sólo el reconocimiento resultó un hecho relevante, sino que el apoyo de Bulgaria al ingreso de la República de Macedonia en la UE supuso la evidente posición errónea de Grecia, firme partidaria a su no adhesión. En el plano militar, Bulgaria mantuvo su firme apoyo en el ingreso de dicha República como miembro de pleno derecho de la OTAN, contrapesando nuevamente la oposición griega a dicho acto. En el plano social, cabe destacar las facilidades que Bulgaria otorgó a los ciudadanos de la República de Macedonia para la obtención de la nacionalidad búlgara. El papel de Bulgaria en el desarrollo de los acontecimientos fue una de las claves que permitieron la aparición de este nuevo Estado, prueba de ello es la declaración conjunta que firmaron los primeros ministros de Bulgaria y Macedonia el 22 de febrero de 1999, relacionada con la cooperación y la buena vecindad, y reafirmada mediante un memorándum el 22 de enero de 2008, en

Sofía. Las relaciones mutuas han sido privilegiadas y han supuesto una asociación estrecha entre ambos países que dura hasta el día de hoy. No se puede obviar el discreto papel de la iglesia ortodoxa, que es el credo mayoritario de serbios, macedonios y búlgaros, ya que también colaboró como intermediaria entre la ONU, CSCE, OSCE y UE, aunque en un segundo plano.

Es importante señalar que Yugoslavia tenía el grueso de sus fuerzas armadas ocupadas en Bosnia-Herzegovina y Croacia, careciendo de efectivos en el norte de Eslovenia donde imponer un control efectivo del territorio frente a las autoridades regionales. A su vez, tanto en Eslovenia como en Macedonia, la población serbia no sufrió represalias por parte del gobierno y tampoco supuso mayor problema la diferencia de etnias y de credos entre la población, un hecho que, como comentamos anteriormente, podría haber incitado a Belgrado a adoptar medidas de fuerza, aún con las limitaciones de medios con que contaba, al estar embarcados en operaciones de gran envergadura en el centro de la extinta República Federal Yugoslava.

Una de las debilidades del nuevo Estado son los elevados niveles de corrupción. El partido socialdemócrata criticó el excesivo gasto dedicado a la reconstrucción de monumentos y patrimonio cultural, a través del conocido como Proyecto 2014, que fue impulsado por el gobierno de Nikola Gruveski, primer ministro de 2006 al 2016. La falta de instituciones sólidas en los nuevos Estados surgidos tras la Guerra Fría fue una de sus mayores debilidades y una notable pérdida de las capacidades estatales. No obstante, el país ha crecido notablemente gracias, en gran parte, a los créditos del BM que impulsaron multitud de proyectos, permitiendo que Macedonia haya gozado de una capacidad presupuestaria constante en el tiempo. Asimismo, la presencia activa de la CE y, posteriormente, de la UE ha otorgado ayuda monetaria a Macedonia desde el comienzo de los 90 a la actualidad.

En las últimas décadas en la República de Macedonia ha tenido un desarrollo de su economía positivo, partiendo a comienzos de los años 90 con una dura crisis económica, al no contar con la ayuda de la CE, la UE y la ONU en un primer momento. El posterior crecimiento financiero evitó que Macedonia siguiera viendo amenazada su



existencia, no sólo el de sus débiles instituciones, sino también como país, estando abocada a una situación de caos y gran descontento social si no hubiera progresado positivamente el ámbito económico. Asimismo, *“pese a haber declarado su independencia de manera pacífica y democrática el 17 de septiembre de 1991, el nuevo Estado no logró su admisión en la ONU hasta un año y medio después, en abril de 1993, y no fue hasta ese mismo año que el país fue admitido en el FMI y el BM, demorándose hasta febrero de 1994 su reconocimiento por los Estados Unidos, e incluso hasta finales de 1995 su admisión en foros tan importantes como la OSCE (12 de octubre), el Consejo de Europa (9 de noviembre) y la iniciativa Partnership for Peace (15 de noviembre) (véase Chiclet, 1997)”* (Flore, 2000). Es decir, el proceso de reconocimiento de la nueva República no fue automático, a pesar de haber logrado la paz mediante acciones preventivas.

## **7.6. El papel de los actores**

Los actores más relevantes en este caso los podemos dividir en tres categorías: las Organizaciones Internacionales (en adelante, OI), los Estados y las organizaciones de la sociedad civil. Dentro de las OI nos encontramos con la ONU, la CE, la UE y la OSCE, que tuvieron una implicación constante en el desarrollo de los acontecimientos, tal y como se ha expuesto. La ONU participó dando cobertura jurídica a las acciones emprendidas, especialmente las de la CE, aportando recursos y medios cuantiosos al nuevo Estado de Macedonia. Destacar que, para que una resolución sea aprobada por el CS, requiere de la condición del voto favorable de nueve de los quince miembros que lo componen, sin que ninguno de los cinco Estados con derecho a veto lo ejerza. En el caso de Macedonia es importante resaltar que ninguna resolución que afectase a Macedonia fue vetada. El hecho de que las resoluciones que afectaban a Macedonia-Yugoslavia no fuesen vetadas por Rusia, país favorablemente sensible a los intereses de Belgrado, quiere decir que éstas fueron previamente consensuadas y no generaban posibles controversias. Es decir, la ONU, en especial su SG y el CS, tuvo un papel proactivo gestionando e incentivando posibles soluciones entre Belgrado y Skopje desde el principio.

Las fuerzas armadas multinacionales desplegadas con la UNPROFOR contribuyeron al mantenimiento de la paz en un momento en el que Yugoslavia se desintegraba. La OSCE fue relevante en esta ocasión, ejerciendo un monitoreo de las fronteras, del control de armas, de los procesos electorales y de los diversos programas de ámbito social (juventud y mujer). La misión de la OSCE comenzó en 1992 y ha continuado desarrollándose en la actualidad (2018) con enfoques adaptados al cuarto de siglo transcurrido desde su establecimiento. *“Una vez en la ONU, la ARYM logró progresivamente el reconocimiento internacional por parte de la República Popular de China en octubre de 1993, de Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Rusia en diciembre de 1993 y de Japón y Australia en febrero y marzo de 1994. Estados Unidos reconoció a la nueva república en febrero de 1994 y, en un ejemplo de la importancia que se le dio al hecho, los canales de televisión y radio interrumpían su emisión para anunciarlo”* (Gil y Nieves, 2016).

De los actores de categoría estatal, debemos prestar atención al extinguido Estado de Yugoslavia y su sucesor, Serbia. Estudiando las resoluciones de la ONU respecto a Macedonia, podemos observar que Yugoslavia no fue crítica con el conflicto que se estaba dando, a diferencia de cuando se pronunciaba sobre las resoluciones de aquellas regiones donde las tensiones eran mayores (Bosnia-Herzegovina y Croacia, por ejemplo). Rusia, en consecuencia, no ejerció a veto.

De los Estados permanentes del CS, los cinco que tienen derecho a veto estuvieron implicados directamente en el conflicto, a excepción de la RPC. La división de Yugoslavia en diferentes Estados suponía privar a Rusia de un potencial aliado, por lo que las cancillerías de Londres y París se alinearon con Washington y sus acciones estuvieron concertadas previamente. No obstante, Rusia se encontraba quebrada tras el fin del régimen comunista y su influencia y proyección estaban en franco retroceso en ese momento, sin capacidad de afrontar nuevos retos. Por ello, ante una posible nueva controversia en un entorno relativamente próximo, Rusia optó por una posición conciliadora, estableciendo su presencia a través de la ONU y la OSCE. El conjunto de los países europeos occidentales, entonces, se agruparon en torno a las posiciones de la

CE, la UE y la ONU. La CE fue la financiadora de las misiones de la ONU y la OSCE la que avaló a Macedonia antes de que lo hiciera el BM y otras instituciones financieras. Si bien en los 90 la proyección de la CE y la UE fue de mecenazgo, en los 2000, ante el avance de guerrillas albano-kosovares que amenazaban la integridad territorial de Macedonia, la UE desplegó una misión armada de intervención fronteriza, restableciendo el control de los límites entre Kosovo y Macedonia en tan sólo unas semanas. Es decir, la UE adoptó una posición clara desde el comienzo y propició la paz con políticas de desarrollo y seguridad, a través de las cuales demostró su apuesta por conseguir la estabilidad general en Macedonia. En definitiva, las OI trabajaron de manera conjunta con las mismas metas en este caso, demostrando el valor de la coordinación entre ellas.

Se merece una especial atención el discreto papel de Albania respecto al nacimiento de un nuevo Estado en su frontera este. Este país se limitó a la vigilancia de sus 150 km. de frontera con Macedonia y no intervino de manera significativa. Sin embargo, otorgó el reconocimiento a la soberanía del nuevo Estado de Macedonia y reconoció las fronteras establecidas durante la existencia de la Federación Yugoslava, así como la cooperación hidrográfica y otras materias. Es decir, de los Estados del entorno próximo a Macedonia, todos contribuyeron a conseguir la estabilidad en el entorno, a excepción de algunos países, como Kosovo, que no sólo permitió sino que alentó la infiltración de guerrillas albano-kosovares en su frontera con Macedonia, con el fin de conquistar terreno, viéndose frustrado por la movilización macedónica y la misión enviada por la UE para el restablecimiento de la paz en la franja fronteriza.

En lo que respecta a los actores no estatales, uno de los más relevantes es el partido político que impulsa el proceso de secesión de Yugoslavia, el VRMO. Su identidad viene definida en sus bases: se trata de ciudadanos macedonios, en su mayoría de cultura ortodoxa, algo que no dificultó la comunicación con otros partidos políticos del entorno próximo, como el yugoslavo, búlgaro o griego, a pesar de las diferencias étnicas. En este caso, las afinidades en un entorno multiétnico fueron un punto a favor para las posiciones que fueron adoptando estos países. No obstante, el VRMO fue catalizador de la independencia, poniendo fin en 1994 al boicot en la segunda vuelta de

las primeras elecciones a la presidencia del país, un hecho que puso al límite la estabilidad y legitimidad política e institucional del país. Posteriormente, llegó a la presidencia en 1998, gracias a su alianza con un partido de bases albanesas, manteniéndose en el poder hasta el 2002, cuando una coalición de partidos, con tendencias ideológicas variadas (socialdemócratas, liberales, de diferentes etnias, etc.), ganó las elecciones aquel año. No obstante, en posteriores elecciones, la representación del VRMO se mantuvo estable o incluso, en ocasiones, creciente, ganando de nuevo las elecciones en el año 2006, manteniéndose de nuevo en el gobierno hasta el 2009. En 2016, volvió a ganar las elecciones, pero el partido de la oposición se alzó en el poder gracias a las alianzas que consiguió obtener. Sin entender la política interna de Macedonia, no podríamos entender el éxito de las misiones internacionales, las cuales han contado siempre con el beneplácito de los principales partidos macedonios (el VRMO, el partido socialdemócrata, el liberal, etc.).

El hecho de que hubiese presencia multinacional casi desde el comienzo de la aparición del nuevo Estado, permitió una presencia de medios de comunicación internacionales y un margen de maniobra a los medios locales, que en muchos casos se convirtió en periodismo *freelance*. Gracias a ellos existe una documentación variada más allá de los informes y comunicados de las OI y los Estados. Por otra parte, la iglesia ortodoxa mantuvo una posición de consolidación del nuevo Estado. Una de las razones es que la iglesia ortodoxa de Macedonia se apartó en 1967 del patriarcado de Belgrado y, por ende, de la iglesia ortodoxa serbia, convirtiéndose en una institución no reconocida (clero cismático) por las otras comunidades ortodoxas. En consecuencia, un Estado de mayoría ortodoxa que abarca el mismo espacio geográfico, resultó del agrado para la organización religiosa mayoritaria del territorio.

En definitiva, la mayoría de actores se inclinaron por favorecer aquellos acontecimientos pacíficos cuyo fin fuera mantener una estabilidad duradera. Las ayudas económicas recibidas, así como la presencia y el asesoramiento multilateral recibido fueron, asimismo, fundamentales para el desarrollo de una maquinaria estatal que se tuvo que construir prácticamente desde cero y en la cual los casos de corrupción han sido abundantes. No obstante, las estructuras institucionales se han desarrollado y

mejorado en sectores como la seguridad y la justicia, así como en el monitoreo electoral, incrementando la legitimidad representativa de los partidos políticos.

### **7.7. El componente socio-económico de la DP en Macedonia**

Tanto la paz como la estabilidad política son condiciones *sine qua non* al desarrollo económico. Las acciones embarcadas en el marco de la diplomacia preventiva para evitar conflictos, deben ser coordinadas entre los actores para poder impedir que los conflictos sigan siendo el mayor obstáculo al bien estar de una población. Bedjaoui insistía en que la diplomacia preventiva tiene tres objetivos fundamentales: “(1) *to prevent disputes arising between states or between governments and minority parties within states*; (2) *to prevent and existing dispute from being transformed into an open conflict*; and (3) *if a conflict breaks out, to ensure that it spread as little as possible*.” (Cahill, 2000). El caso de Macedonia ha sido uno de los éxitos de la Comunidad Internacional en materia de diplomacia preventiva. El análisis socioeconómico se antoja fundamental para evaluar el componente de las acciones y medidas encaminadas a la prevención del conflicto y su utilidad para los sujetos afectados.

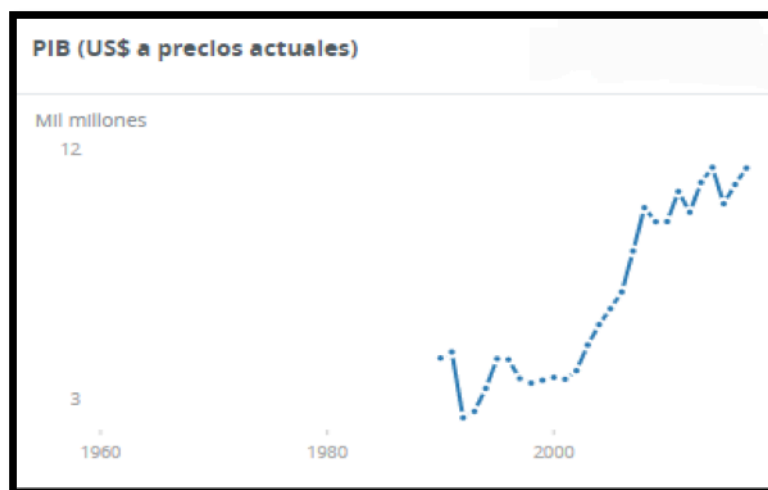
En primer lugar, conviene destacar la dimensión y el tamaño de la economía del país en relación con los datos globales y a escala regional, conforme a una serie de indicadores. El análisis debe ser un contraste entre el origen y el momento presente, con el fin de realizar un balance objetivo basado en datos fiables. En este sentido, hay que atender la evolución que ha tenido la renta per cápita en el momento en que Macedonia se independizó en 1992, cuyo valor estaba situado en los 1.660 \$, mientras que en 2016 se situó en los 4.990 \$, según los datos que aporta el BM. Este crecimiento del PIB y de la renta per cápita indican un crecimiento económico alto durante los últimos años, que es propiciado por varios factores: la cuantiosa financiación y ayudas extranjeras, las remesas de inmigrantes<sup>48</sup> (291,1 millones de € en 2016), así como los ingresos fiscales

---

48 Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/paises/macedonia> (datos publicados por el Gobierno de Macedonia).

por vía impositiva (IVA, IRPF, Sociedades, etc.) y un gasto público contenido. No obstante, no se trata de una economía robusta, puesto que buena parte de los ingresos del país se dedican a la importación de bienes y servicios no nacionales, teniendo una balanza de pagos deficitaria de 1.818 millones de € lo que supone en torno a un 18% del PIB en el año 2017 (Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/paises/macedonia>). En las dos gráficas siguientes se observa que la evolución del PIB surge en función inversa a la tasa de pobreza (BM, 2016).

Figuras 11 y 12: Evolución del PIB de Macedonia



Fuentes: Datosmacro.com

Si bien el PIB no es una cifra macroeconómica que indique el reparto del crecimiento de la riqueza, ligándolo con la tasa de la pobreza induce a pensar que el crecimiento económico se ha repartido entre los distritos estratos sociales. Si ponemos en perspectiva las cifras del IDH entre los años 2006 y 2016, las cifras nos indican que, dentro del ranking de países con mejor IDH, pasó del puesto 153 al 83, es decir, del 0,708 al 0,756. Según el índice de GINI, conforme a los datos publicados por el BM, observamos una tendencia favorable hacia un mejor reparto de la riqueza generada:

Tabla 9 Índice de GINI de Macedonia de 2010 hasta 2015

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor (En tanto por 1)	0,43	0,4	0,4	0,39	0,37	0,36

Fuente: Elaboración propia, según los datos aportados por el PNUD 2017

Las desigualdades que se fueron generando, se debieron en gran parte a los programas de asistencia financiera destinados al desarrollo y la gobernanza. Según la revista El Exportador del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo Español, *“Macedonia dispone además de una importante dotación de fondos internacionales: en primer lugar, los fondos comunitarios preadhesión (IPA), con una dotación total de 664,2 millones de euros para el período 2014-2020, de los que 205,9 están destinados a la preparación a la adhesión (democracia, gobernanza...), 53 a políticas sociales, 106 a agricultura y desarrollo rural y 298,8 millones al desarrollo socio-económico y regional.*

*El Banco Mundial, por su parte, financia a través de préstamos 12 proyectos por un valor total de 691,4 millones de dólares. De ellos, están en curso seis por un total de 314 millones. Asimismo, el BERD tiene actualmente cuatro proyectos abiertos*

por un total de 406 millones de euros. El BEI y el BCE (Consejo de Europa) también son activos en el país (150 y 230 millones de euros respectivamente).

*La ARYM es también beneficiaria de programas bilaterales de cooperación, de entre los que destacan los del Banco de Desarrollo Alemán KfW (64,5 millones para proyectos de agua y medio ambiente y 3, millones para gobernanza y descentralización) y los fondos del Gobierno suizo (19,1 millones de francos suizos en 2016). Otros donantes a mencionar son JICA (Japón), Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y USAID (EE. UU.).” (ICEX, 2017).*

En definitiva, Macedonia se trata de un país que puso en práctica un nuevo modelo de diplomacia preventiva, relacionado con el ámbito económico, que propició la paz y un desarrollo sostenido en el tiempo. Esta nueva vertiente fue factible gracias a que Macedonia es un país que sólo cuenta con alrededor de dos millones de habitantes y una estructura estatal reducida, lo que permite un monitoreo fácil de los programas para su gobierno. Observamos en el presente caso elementos vinculados a la diplomacia preventiva en pro del desarrollo socioeconómico, en los cuales reside gran parte del éxito de la misma conforme a la hipótesis que hemos planteado.

En conclusión, el caso de Macedonia resultó exitoso y su adhesión a la UE, una vez superó el veto griego, implicó la ampliación del acceso al comercio a varios cientos de millones de consumidores. Asimismo, favoreció la estabilidad política interna, lo cual fue un elemento clave para su desarrollo constante en estas últimas décadas. Bedjaoui subrayó la importancia de la diplomacia preventiva en la promoción del desarrollo en este territorio: *“Each day that passes shows that His Holiness Paul VI was right in asserting that “development is the new name of peace”. I do not wish to offend anyone when I say that the page of si Vis pacem para bellum has faded somewhat today. Poverty can not be eradicated by weapons. There is a constant need to stress the obvious point that there is a close relationship between development and peace”* (Cahill, 2000). Es decir, la mejor manera de generar un entorno de paz estable es ligarla al desarrollo socioeconómico y humano. Por ello, el hecho de que casi diez años después del conflicto en Macedonia, que este país haya logrado su mantener su



independencia, manteniendo las mismas fronteras con las que se constituyó como Estado, habiendo resuelto el conflicto civil, ganando un lugar más o menos relevante en el ámbito internacional y logrando desarrollar un sistema de gobierno razonablemente democrático, constituye un acontecimiento histórico de explicación nada sencilla. (Flores, 2000). En este sentido, podemos destacar que la nueva República ha logrado consolidar sus instituciones y ha mejorado sus complejas relaciones interétnicas, desarrollando su sistema de partidos y contando con el reconocimiento por parte de la Comunidad Internacional.

## Estudios de caso III: Irán

### 7.8. El caso de Irán, el acuerdo nuclear (JCPOA)

En el caso iraní, en el que se dio una actividad diplomática esencial, hay que hacer, en primer lugar, una breve introducción histórica, al igual que en los dos casos anteriores. Podemos destacar que la economía estuvo íntimamente ligada a las acciones políticas y diplomáticas que los actores implicados fueron adoptando. Asimismo, el programa nuclear de Irán, que ha sido tradicionalmente una región inestable en el Oriente Medio, tuvo consecuencias a nivel nacional, pero también más allá, perturbando el actual orden mundial. Cabe recordar que el caso de Irán se analiza hasta los acontecimientos de 2016, especialmente hasta al final de la Administración de Obama coincidiendo con la firma del Plan Conjunto de Acción Comprensiva (en adelante, JCPOA por sus siglas en inglés) entre el gobierno iraní y las potencias mundiales, conforme al marco temporal del trabajo. Kissinger subraya que *“de todos los países de la región, Irán tiene quizá el sentido de la independencia nacional mas coherente y la tradición más elaborada de manejo del Estado basado en los intereses nacionales. Al mismo tiempo, los líderes iraníes tradicionalmente habían traspuesto las fronteras modernas de Irán y rara vez habían tenido ocasión de adherir los conceptos wesfalianos de Estado e igualdad soberana”* (Kissinger, 2016).

A diferencia de los dos casos anteriores, la ONU no desplegó una misión permanente de personal, aunque ejerció un monitoreo y verificó el cumplimiento del Acuerdo de Viena, por el cual redujo el personal de observación adscrito a la OIEA. Las negociaciones, que implicaban a los cinco miembros permanentes del CS y Alemania, desembocaron en el JCPOA, gracias al cual la Comunidad Internacional afirmó su clara intención de evitar la proliferación nuclear. Carné destaca que *“el pacto es estrictamente técnico-científico, lo cual facilita la puesta en marcha de sus cláusulas sin lugar a lecturas contradictorias, puede disgregarse en tres ramas: la nuclear, la económica con eje en las sanciones, y la transparencia”* (Carné, 2016). Este caso muestra, por tanto, en

primer lugar, que la diplomacia preventiva no necesita del despliegue de personal sobre el terreno como condición obligada para implementarse.

El JCPOA a pesar de las duras críticas de sus destructores consituye según la Alta Representante de la UE Federica Mogherini un “*instrument qui permettrait tout à la fois d’éviter l’implosion de l’économie iranienne, d’aider le camp des présumés réformateurs à Théhéran et d’éviter un conflit régional de grande ampleur*” (Le Monde, 2016). El fundamento del acuerdo radica que Irán da un paso atrás de sus actividades nucleares militares y permitir las verificaciones periódicas de sus instalaciones por los expertos de la OIEA. A *grosso modo*, según Priego, “*el esencial del acuerdo de Ginebra puede resumirse sucintamente en los siguientes puntos: a) El compromiso de Irán de no enriquecer uranio por encima del 3,67%. b) Reducción de 19.000 a 6.104 el número de centrifugadoras, de las cuales solo 5.060 pueden enriquecer uranio; c) Solo la planta de Natanz podrá enriquecer uranio y la de Fordo se modificará para que no pueda enriquecer uranio; d) La central de Araz (reactor de agua pesada) no producirá plutonio y los residuos se enviarán fuera de Irán*” (Priego, 2016). Conforme a la resolución 2231 del Consejo de Seguridad, el cumplimiento progresivo de estos y otros puntos conllevará el levantamiento de las sanciones económicas contra la República Islámica de Irán, asimismo la evaluación periódica cada dos años, para asegurarse que Irán esta cumpliendo los prescritos de dicho acuerdo.

El régimen político anterior a la fundación de la actual República Islámica de Irán era el régimen autocrático del Sha, Mohammad Reza Pahlaví<sup>49</sup>. Este régimen fue evolucionando a lo largo del tiempo, produciéndose un punto de inflexión en 1953, cuando el Sha, con el apoyo de los EE.UU., derrocó a su primer ministro Mohammad Mosaddeq,<sup>50</sup> concentrando en sí todo el poder político del país. El 8 de diciembre de ese

---

49 Mohammad Reza Pahlaví: (1919-1980) Reina como *Sha* de los persas entre 1941 y 1979. En 1946 afronta la primera gran crisis de su reinado con un breve exilio en los meses en que Mosaddeq mantiene el poder tras su destitución por el *Sha* quien finalmente se impone y lo arresta, desde ese año la Savak (policía secreta) establece un régimen de autocracia, en 1979 el clero chií se revela en su contra provocando un alzamiento popular que causa su derrocamiento, exiliándose a Marruecos y muriendo finalmente al año siguiente en El Cairo.

50 Mohammad Mosaddeq: (1882-1967) Político nacionalista iraní, se convierte en 1952 en primer ministro de Irán, acusado por los países occidentales de simpatías y tendencias filocomunistas. La gran decisión de su mandato fue la nacionalización del petróleo en

mismo año, el presidente Eisenhower se dirigió a la Asamblea General de la ONU para pronunciar su discurso “*Atoms for Peace*”, en el que se mostró dispuesto a apoyar el desarrollo de la energía nuclear para fines civiles en países aliados o en aquéllos en lo que se demostrara cierta estabilidad y compromiso por el mantenimiento de la paz internacional. EE.UU. creó entonces un programa de cooperación nuclear, bajo el lema del discurso del presidente Eisenhower<sup>51</sup> aunque ya colaboraba con el Reino Unido desde 1943 en materia atómica. Ese mismo año, firmaron el Acuerdo de Quebec, mediante el cual establecieron el intercambio de tecnología nuclear. De esta manera, EE.UU. consiguió implicar a un territorio más en su objetivo nuclear.

En 1957, con el apoyo del Sha, EE.UU. estableció la cooperación entre ambos países para el desarrollo de un proyecto nuclear civil en Irán, auspiciado por el programa del gobierno norteamericano “*Atoms for Peace*”. La primera instalación de mayor envergadura, en este sentido, se llevó a cabo a partir del año 1959 en Theran, poniendo un reactor en funcionamiento en 1967 bajo supervisión y control de la Organización Internacional de la Energía Atómica. Y, años después, entre 1968 y 1970 Irán firmó y después ratificó el Tratado de No Proliferación (en adelante, TNP).

Durante la década de 1970, Irán reforzó la cooperación en materia nuclear con EE.UU. y, en 1975, firmaron el acuerdo *US-Iranian Nuclear Cooperation*. Un año después, la administración del presidente Gerald Ford autorizó la venta de equipos nucleares. Con la Revolución iraní de 1979, que culminó con el derrocamiento del Sha y el ascenso al poder del ayatolá Jomeiní, los contratos y proyectos en materia nuclear se cancelaron debido al colapso de la economía iraní y el cambio de régimen en el país.

*“La primera realización de los principios islamistas radicales como doctrina de poder estatal tuvo lugar en 1979, en la capital donde menos se lo esperaba: en un país*

---

manos de compañías inglesas principalmente, ello ocasiona le destituya el *Sha*, negándose se mantiene en el poder unos meses hasta que es detenido y posteriormente juzgado y mantenido bajo arresto durante tres años retirándose finalmente a una propiedad rural hasta su muerte.

51 Dwight David Eisenhower: (1890-1969) político y militar norteamericano se convirtió en 34º Presidente de EE.UU. en 1953 hasta 1961. Durante la Segunda Guerra Mundial fue el general norteamericano de más alto rango y mandato en el frente europeo y entre 1951 y 1952 fue Comandante en Supremo de la OTAN. Su carrera militar le granjeó la popularidad necesaria para una exitosa carrera política en el Partido Republicano.

*diferente a la mayoría de los estados de Oriente Próximo, con una larga e insigne historia nacional y un respeto profundamente arraigado por su pasado preislámico. Por eso cuando Irán, un Estado aceptado dentro del sistema westfaliano, se transformó en adalid del Islam radical tras la revolución del ayatolá Jomeini, el orden regional de Oriente Próximo quedó patas arriba” (Kissinger, 2016).* Es importante destacar que hasta la revolución de Jomeini EE.UU. e Irán habían sido aliados de facto gracias a la realista evaluación del interés nacional. Ambos se oponían a la dominación de la región por una superpotencia, que en aquella época era la Unión Soviética.

Los años 80 estuvieron marcados en la historia de este país por la guerra con Iraq, que comenzó en 1980 y duró hasta 1988. Esos años supusieron una prueba de fuego para la supervivencia del régimen teocrático de la joven República Islámica de Irán, ya que la economía iraní quedó muy dañada por el esfuerzo en mantener su fuerza en materia bélica, necesitando el apoyo de algunos socios para relanzar su proyecto nuclear. Evidentemente, podría caber la hipótesis de que en la mente del Sha y de los gobernantes iraníes tras la guerra con Iraq, subyació la idea de conseguir una capacidad potencial e incluso real de disuasión nuclear.

En la década de 1990, Irán estableció acuerdos puntuales con Rusia y China para relanzar su proyecto nuclear, ya que, durante la presidencia de Hashemí Rafsanyaní entre 1989 y 1997, el programa nuclear iraní permaneció estancado. Este hecho cambió durante la presidencia de Muhammad Jatamí, sucesor de Hashemí, quien se mantuvo en el poder entre 1997 y 2005. Durante este tiempo, hizo pública la existencia de una planta de enriquecimiento de uranio en Natanz, así como la importación de arenas de uranio de China, lo cual supuso cierta desconfianza entre los países vecinos con los que mantenían ciertos intereses de distinta índole. Se presionó a Irán a aceptar la supervisión de inspectores de la OIEA, negándose en un principio. Con la llegada a la presidencia de Mahmud Ahmadineyah en 2005, quien se mantuvo en ella hasta el 2013, las tensiones se recrudecieron, las instalaciones nucleares continuaron construyéndose y finalmente se pusieron en funcionamiento.

Una situación más a gestionar dentro de todos los acontecimientos regionales del

Oriente Medio, fue el miedo que generaba el programa nuclear iraní, pues creaba ciertos recelos, no solamente por parte de los territorios colindantes, sino también para los países occidentales. Finalmente, se reconoció el derecho de Irán al enriquecimiento de uranio con fines civiles, bajo el control periódico de la OIEA, pero la amenaza que generó la proliferación nuclear puso la región al borde de nuevas confrontaciones militares. La clave para catalizar el acuerdo fueron las sanciones que interpuso la ONU a partir del año 2006, junto con las que también aplicaron la UE y los EE.UU., mediante las que degradaron la economía iraní, acelerando las negociaciones que desembocaron en el Acuerdo Nuclear antes mencionado.

## **7.9. El papel de los actores**

En el tablero de las negociaciones que culminaron con un acuerdo de no proliferación por parte de Irán, se hayan numerosos actores, parte de ellos competidores geopolíticos y estratégicos. Los dos actores principales de carácter global y estatal fueron EE.UU. e Irán, mientras que en el ámbito regional y estatal destacaron fundamentalmente Arabia Saudí, Turquía e Israel, pero en un segundo plano también estuvieron presentes Siria e Irak que, debido a sus problemas de disensión interna, no tuvieron la misma relevancia que Arabia Saudí, Turquía o Israel en este caso. *“Si bien fueron necesarios años de negociaciones, tensiones, discrepancias, plazos incumplidos y prorrogas, tras diecisiete días de negociaciones ininterrumpidas el acuerdo firmado en Ginebra, Suiza, entre la República Islámica de Irán y el Grupo 5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Alemania) es un hito en la historia política internacional”* (Carné, 2016). Analizando el papel de los actores es fundamental para comprender la evolución de los acontecimientos. Al mismo tiempo resaltar la importancia de la diplomacia preventiva en una región donde Irán y otros actores como como Arabia Saudita están disputando el control de la región. Cuya situación según Kissinger es más una *“batalla general para el orden regional y la supremacía ideológica”* (Kissinger, 2016).

Por otro lado, los Estados europeos como Francia, Reino Unido y en menor medida Alemania han estado presentes en la evolución de los acontecimientos. Los objetivos e intereses entre el conjunto de los actores Estatales se encontraron frecuentemente contrapuestos. No obstante los Estados Europeos mantuvieron una actuación coordinada, como fue en la aplicación de las sanciones, las cuales fueron implementadas por parte de la UE. *“En las palabras de la Alta Representante de la Unión Europea, no solo un acuerdo, es un buen acuerdo para todas las partes, Irán obtiene la posibilidad de desarrollar su programa nuclear (con fines pacíficos), no renunciar al enriquecimiento de uranio y el levantamiento d las sanciones que generaron mas del 30% de inflación interna, altas tasas de desocupación y congelaron de 20% de los fondos del PBI, recuperando, US\$ 100 mil millones que estaban congelados en Occidente, además de la posibilidad de la recepción de un flujo monumental de inversión extranjera, mientras que los aliados obtiene la posibilidad de controlar de cerca de evolución del mismo y asegurarse que no habrá desarrollo militar”* (Carné, 2016).

No obstante, el actor más relevante en este caso es, cómo no, Irán, un Estado teocrático, donde el alto clero toma colegiadamente las decisiones más relevantes. Es decir, el gobierno nominal queda sometido a las líneas que marca el clero chií. *“Ayatolá Jamenei, líder supremo de la República Islámica de Irán- figura cuyo rango, entonces y ahora, es superior al de todos los ministros del gobierno iraní, incluido el presidente de Irán y el ministro de Asuntos Extriortes”* (Kissinger, 2016). La actitud iraní de no frenar su programa nuclear y de no negociar el cese durante el gobierno de Ahmadineyah, incitó a EE.UU. y a la UE a incrementar las sanciones, que conllevaron la congelación de activos de ciertas autoridades, empresas, corporaciones y bancos iraníes, así como un embargo petrolero. Para una economía que era altamente dependiente de las exportaciones de crudo, estas sanciones tuvieron un efecto demoledor en los ingresos nacionales, especialmente entre los años 2012 y 2016, y, por tanto, repercutió tanto al sector público como el privado. En consecuencia, la siguiente presidencia que ostentó Hasan Rouhaní, desde 2013 hasta la actualidad, ha tenido como prioridad la recuperación de la economía nacional, aun suponiendo ello cesiones en sus ambiciones atómicas.

En este caso, también encontramos implicados a los cinco miembros con derecho de veto del CS de la ONU, lo cual demuestra que existía cierta amenaza para la paz, no ya a nivel regional como cualquier conflicto de cierta envergadura, sino a escala global por la magnitud de los actores estatales implicados. El Oriente Medio cuenta con una complicada red de intereses muy diversos que implica una multitud de actores, lo que convierte este caso en un hecho especialmente relevante para el análisis en profundidad de la diplomacia preventiva, con el que podemos ir más allá del comportamiento de los actores estatales, observando también la parte sociológica de la población, es decir, su manera de hacer y entender el mundo. Que en su día se llegase a un acuerdo pacífico partiendo de la base con la que se contaba, supone ejemplo claro del que tomar buena nota en cuanto a las líneas de actuación que hay que seguir para una diplomacia preventiva eficaz.

En primer lugar, el papel de la ONU fue relevante a lo largo de todo el proceso, debido a que en ella se encontraban todos los actores estatales implicados. En este caso, al igual que en el ruandés, debido a la contraposición de intereses de los miembros permanentes con derecho de veto del CS, estos vieron condicionada su capacidad de acción. Sin embargo, recelosos de la existencia de más naciones con disuasión nuclear, en el año 2004 el CS creó el Comité 1540, mediante la resolución S/RES/1540, estableciendo un grupo de trabajo para analizar las amenazas de paz derivadas de los programas nucleares no civiles y de armamentos de destrucción masiva, así como para proponer medidas que pusieran fin a estas iniciativas.

En consecuencia, aunque los Estados permanentes del CS tenían distintos puntos de visto, a través del diálogo consiguieron llegar a un acuerdo para garantizar la estabilidad en la región y la no proliferación nuclear, solicitando a Irán durante años, entre el 2005 y el 2009, la paralización de sus fines nucleares. *“Estados Unidos y los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU han venido negociando durante mas de diez años, a través de las administraciones de ambos partidos, para prevenir el surgimiento de este potencial en Irán. Seis resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU desde 2006 hasta la fecha insisten en que Irán*



*suspenda su programa de enriquecimiento nuclear”* (Kissinger, 2016). La resolución más relevante en este periodo fue la S/RES/1737, de 2006, en la que, por un lado, se instaba a las empresas y responsables iraníes del programa nuclear a tomar medidas al respecto y, por otro, se pretendía impedir que empresas internacionales y expertos colaborasen con Irán.

En 2010, con la resolución S/RES/1929, propuesta por Reino Unido y Francia, se contempló la posibilidad de imponer nuevas sanciones económicas o inspeccionar buques con destino a Irán en aguas internacionales, reafirmando esta intención a través de la S/RES/1737, haciendo mención a aquélla que iba dirigida a Corea del Norte, la S/RES/1928, contra su programa nuclear. En 2011 se aprobaron otras dos resoluciones, mediante las que se encomendaba la implicación de las organizaciones regionales para evitar la proliferación nuclear y de armas de destrucción masiva. Un año después, el CS firmó una nueva resolución en contra de la proliferación, reiterando y reafirmando las resoluciones anteriores, pero principalmente ampliando el número de comisionados del Comité 1540 para garantizar su eficiencia. Paralelamente, la UE y EE.UU. iniciaron un embargo petrolero a Irán. Resoluciones similares se aprobaron en los años 2013 (S/RES/2105), 2014 (S/RES/2158), 2015 (S/RES/2225 y S/RES/2231) y 2016 (S/RES/2282), siempre en contra de la proliferación de armas de destrucción masiva y nucleares. Los regímenes de sanciones como hemos señalado, en la primera parte del trabajo son instrumentos destacables en el marco de la diplomacia preventiva. El Comité 1737, órgano que dentro de la ONU se encarga de las sanciones económicas internacionales, el cual ha sido muy activo en este caso bajo el mandato español. *“Más allá de las gestiones bilaterales realizadas por Madrid aprovechando su condición de miembro del Consejo de Seguridad, España ha sido clave en la apertura económica de Irán. Nuestro país ha jugado un papel fundamental en el Comité 1737 (Consejo de Seguridad), órgano que ha presidido y que dentro del entramado de las Naciones Unidas se encarga de las sanciones económicas internacionales”* (Priego, 2016). Las sanciones impuestas a Irán por parte de la Comunidad Internacional ha deteriorado en gran parte su economía nacional y ha forzado a este país a negociar su programa nuclear de carácter civil a cambio de ciertas garantías económicas y comerciales estables en el largo plazo. Destacar que el desarrollo socioeconómico depende en gran parte de la

situación económica de un país, por ello, el JCPOA ha sido un acuerdo *win-win* tanto para Irán que necesitaba una bocanada de oxígeno para su economía, como para la Comunidad Internacional al asegurarse de un clima de paz en el Oriente Medio con este actor.

Por tanto, el papel de la ONU en este caso, a través del CS, fue proactiva y no empleó el veto en las resoluciones en contra de la proliferación nuclear, las cuales se reiteraron cada cierto tiempo: *“Desde los firmantes del mismo se festejó como un acuerdo histórico que permite la solución diplomática a una situación que lleva años sin resolverse y así se evita una alternativa militar. Ban Ki-moon, Francois Hollande, David Cameron, Angela Merkel, Xi Jinping, Putin y Obama defendieron el acuerdo destacando dos cosas: la predisposición de cada una de las partes de negociar y la reivindicación”* (Carné, 2016). El caso iraní es una clara afirmación que la diplomacia preventiva puede acercar opiniones distintas, evitando acciones bélicas que pueden ser muy costosas y destructivas. Los mecanismos y las estrategias preventivas adoptadas en gran parte son fruto de lo que consideramos como una voluntad política de parte de los actores implicados directamente. Cada vez, en mayor medida la diplomacia preventiva se erige como la vía más aceptable y privilegiada en frente a otras vías de resolución de conflictos en el ámbito de las RR.II. Cuya impotencia nos lleva a destacar que los elementos socioeconómicos deben ser fundamentales para garantizar un clima de paz y favorable a todos.

En este ejemplo, al igual que en el anterior de Macedonia, la estrategia de los Estados implicados influyó de manera decisiva en el posicionamiento de la ONU y sus organismos. El hecho de la concertación final de la UE, los EE.UU., Rusia y China fue determinante también para la congelación del programa nuclear iraní. Al respecto podemos destacar que el CS fue quien garantizó el cumplimiento del acuerdo de Viena de 2015, en el que Irán paralizó su programa nuclear, permitiendo además el libre acceso a las inspecciones de la OIEA, comprometiéndose también a no desarrollar nuevas operaciones clandestinas. *“Por lo seguro que, Obama declaro que el acuerdo hace un mundo más seguro y destaco que ninguna fuerza política presento alguna*

*alternativa*” (Carné, 2016). El acuerdo entró en vigor a principios del 2016, poniendo fin a las sanciones de la ONU que comenzaron en 2006 y a las sanciones de la UE y los EE.UU.

La relativa unidad de acción entre los miembros permanentes del CS influyó en el hecho de que Irán cambiase su idea de desarrollar un programa nuclear con fines bélicos, por uno de carácter civil, aunque su capacidad para cumplirlo fue en realidad muy breve. No hay que olvidar que Irán no ha sido en este periodo el único Estado con un programa nuclear, pues Corea del Norte, como comentamos recientemente, estaba contribuyendo también en este aspecto, impidiendo que nuevos Estados ingresaran en el grupo de países con capacidad nuclear bélica. Evidentemente, en el caso de Corea del Norte se dan otros factores diferentes al de Irán, pues este territorio no cuenta con la simpatía de la RPC, un hecho antagónico a las relaciones chino-iraníes.

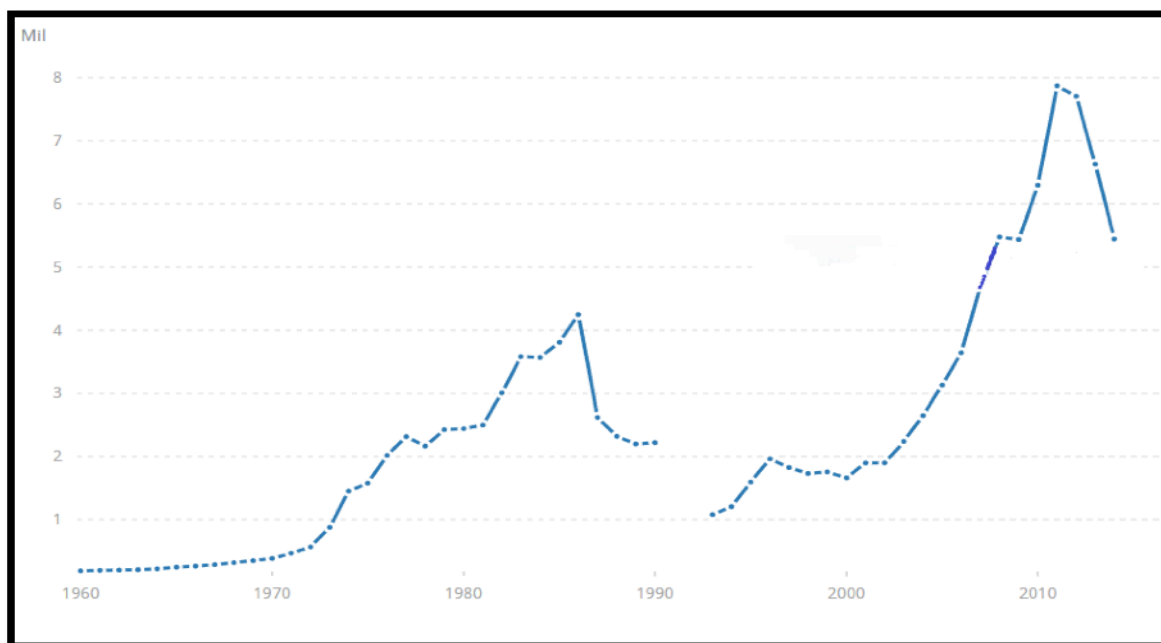
En definitiva, el objetivo principal de los Estados con mayor influencia y capacidad en el mundo es evitar el uso y el desarrollo de armas nucleares y de destrucción masiva. Las percepciones son diferentes, pero, en conjunto, la no proliferación es un punto en común en la actualidad. Como ya hemos señalado, la ONU ha reiterado, en repetidas ocasiones y a través del CS, la condena a los Estados que pretendan poseer armamento de destrucción masiva, destacando el rechazo de este acuerdo por parte del primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, declarando que Occidente se ha rendido frente al terrorismo iraní, provocando un grave error histórico. (Carné, 2016).

#### **7.10. El componente socio económico de la diplomacia preventiva en Irán**

Para hacernos una idea del efecto de las sanciones a la que hay que añadir la crisis financiera internacional que dio comienzo en 2008, debemos fijarnos en la capacidad adquisitiva media de los iraníes, tal y como se muestra en la siguiente tabla

en la que se ilustra la evolución de la renta per cápita:

Figura 13: renta per cápita de irán en dólares,  
Durante el periodo entre 1960 y 2014



Fuente: Banco Mundial<sup>52</sup>

Destacar que en 2012 cuando comienzan las sanciones en al sector petrolero iraní la renta *per cápita* era de 7710,513 USD y en 2014 de 5442,875 USD. La caída de ingresos nacionales y del poder adquisitivo de la población, así como del Estado para financiar sus políticas ha tenido un efecto en el enfoque de las prioridades políticas internacionales. En este caso, el efecto de un mecanismo diplomático como son sanciones de índole económica junto con una vía de negociación abierta y clara para dar solución al contencioso ha tenido como resultado un acuerdo entre las partes implicadas. La recuperación de la economía iraní puede que lleve un plazo mayor que

<sup>52</sup> Fuente: Banco mundial, fuente electrónica, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IR-> . Gráfico en USD a precios actuales (2014) deflactado por el método Atlas.

su deterioro durante el periodo de las sanciones, no obstante, su integración en los mercados mundiales hace que sus ingresos y capacidad se incrementen notablemente.

En el plano del bienestar social, conviene hacer una lectura de la evolución de su IDH en el tiempo:

Tabla 10: IDH de Irán de 1990 hasta 2015

Nº	País	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
69	Irán	0.572	0.603	0.623	0.642	0.654	0.666	0.686	0.704	0.728	0.745	0.755	0.769	0.770	0.774	0.774

Fuente: PNUD, elaboración propia<sup>53</sup>.

La República Islámica de Irán comenzó, en la década de los 90, como un país de IDH medio, a pesar de que hasta 1988 estuvo en conflicto armado con su vecino Iraq, lo que repercutió lógicamente en el bienestar social. Lo que se observa en la tabla es que, en el 2000, una década más tarde, Irán contaba con un IDH alto (0,745) y un año después ya se podía considerar muy alto al superar el 0,755.

Llegados a este punto, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿en realidad afectó el embargo petrolero al bienestar social de los iraníes? Una hipótesis de sencilla formulación es que la caída de los ingresos petroleros supuso una bajada en los presupuestos públicos y, por ende, en sus políticas. Esta afirmación se ve confirmada en otros casos, en donde la economía es dependiente de los ingresos de exportaciones energéticas. Estos ingresos pueden caer por dos factores fundamentalmente: por una bajada en la demanda o de su precio en los mercados. Evidentemente, el comercio en general depende de la ley de la oferta y la demanda, sin embargo, la caída de los precios

---

<sup>53</sup> Fuente: *Website* United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/es/data>

del petróleo no siempre está ligada a las variaciones en la demanda, pues puede tener relación con otros factores como una crisis internacional o un conflicto, tal como sucedió en la crisis petrolera de 1973. Países como México, Rusia, Venezuela o Arabia Saudí son extremadamente sensibles a la caída de la cotización de crudo y, por cercanía, Irán también se ve afectado en este aspecto. En consecuencia, cabe plantearse una segunda hipótesis, respecto a si las sanciones quizás pudieron afectar al desarrollo del bienestar iraní, puesto que Irán sí exportaba petróleo a los Estados que no se adherieron al embargo. En la siguiente gráfica se observa la evolución del precio del barril Brent de petróleo:

Figura 14: evolución del precio del barril Brent de petróleo de 1970 y 2015



Fuente: Diario El País<sup>54</sup>

Si se compara el crecimiento constante y sostenido del IDH en comparación con las subidas y bajadas en el precio del petróleo durante el mismo periodo, todo indica que el IDH iraní ha progresado con independencia de los ingresos monetarios recibidos a través del negocio del petróleo en el país. Sin embargo, esta afirmación resultaría demasiado simple, ya que podemos observar que la caída de ingresos durante el embargo afectó directamente al PIB y renta per cápita iraní, lo que nos lleva a suponer

<sup>54</sup> Fuente: *Website* de El País, artículo de la sección de economía 7 de enero de 2015. Fuente primaria Agencia de noticias financieras Bloomberg. [http://economia.elpais.com/economia/2015/01/06/actualidad/1420576088\\_389011.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/01/06/actualidad/1420576088_389011.html)

que las sanciones a Irán afectaron a su desarrollo, probablemente relantizándolo durante el periodo de la crisis por su programa nuclear.

Respecto al coeficiente de GINI, hay que observar que la tendencia a lo largo del tiempo es irregular en cuanto al reparto de la riqueza, tal y como podemos comprobar a través del siguiente gráfico:

Tabla 11: Coeficiente de GINI de Iran de 1986 y 2013

1986	1990	1994	1998	2005	2009	2013
0,4742	0,4360	0,4300	0,4410	0,3835	0,4202	0,3733

Fuente: elaboración propia, con los datos aportados por el BM<sup>55</sup>

Entre 1986 y 1994, se dio un reparto de la riqueza mayor entre el grueso de la población, un hecho que disminuyó en el año 1998, reduciéndose las diferencias a partir del 2005. En 2009 volvió a haber un reparto más igualitario, pero en 2013 de nuevo empeoró la situación. De estas variaciones se puede deducir que las políticas nacionales de redistribución de la riqueza fueron ineficaces, aunque sólo en algunos momentos. Si relacionamos el coeficiente con el nivel de pobreza, encontramos que la CIA estimaba que en 2006 afectaba al 18,7% de la población, pudiendo concluir que la economía doméstica iraní es, en general, precaria.

En definitiva, volvemos a encontrarnos ante un caso de éxito relativo. Irán accedió a los mercados nuevamente y puso fin a multitud de las sanciones: la UE permitió de nuevo la importación de petróleo, lo que supuso nuevas oportunidades comerciales, mientras los EE.UU. aseguraron la seguridad de sus aliados en la región, ahorrándose esfuerzos en el despliegue de fuerzas disuasorias. Por otra parte, esto benefició a la multitud de países adheridos al cumplimiento de las sanciones, ya sea en

---

<sup>55</sup> Fuente: Banco Mundial, *website*: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=IR>.

el marco de ONU o de la UE. El éxito a través de las medidas diplomáticas es claro, ya que fueron más que un mero parche y, al menos en apariencia, supusieron el fin del foco de tensiones que amenazaban la paz. A nivel de desarrollo humano, supusieron la apertura de Irán al mercado exterior, lo cual hace pensar que la calidad de vida mejorará paulatinamente.

En conclusión, observamos que los Estados con derecho de veto en el CS tuvieron en este caso un papel muy relevante y necesario para conseguir la no proliferación de armamento nuclear en el mundo. En una región como el Oriente Medio, con la complejidad geopolítica y estratégica que tiene, una potencia regional nuclear supondría un nuevo elemento de inestabilidad con unas consecuencias y un alcance difícil de prever.

### **7.11. Conclusión general y análisis de los tres casos**

A la hora de establecer una comparativa entre países tan lejanos unos de otros y con dimensiones económicas y demográficas claramente diferenciadas, se debe atender a los componentes comunes. La ciencia social no tiene dos casos idénticos, por lo que la metodología comparada en este campo dista del área de las ciencias naturales. No obstante, si bien no se dan dos casos iguales, sí podemos encontrar ciertas semejanzas que nos permiten establecer algunos paralelismos. Para ello, en primer lugar, conviene categorizar el conflicto conforme al factor de conflictividad predominante, sin olvidar que existen otros factores concurrentes.

Un parámetro común es la ONU y el CS, cuyo comportamiento como actor está presente en los tres casos de estudio. El CS, que determina la aprobación, creación y envío de misiones sobre el terreno, es un componente fundamental para comprender buena parte de los hechos acontecidos, teniendo a partir de ellos una posible visión de futuro. Por otra parte, nos ofrece un parámetro de conflictividad por el cual podemos comprobar si se produjo un choque armado, convirtiéndose en una herramienta muy



oportuna para discernir el éxito o no de las acciones a favor de la prevención del conflicto. Por último, establece un balance del grado de desarrollo socioeconómico entre el momento de máxima tensión y conflictividad, como por ejemplo el momento en el que Ban Ki Moon finalizó su mandato como SG de la ONU o el acuerdo sobre el programa nuclear iraní. Los parámetros socioeconómicos nos ilustrarán finalmente el éxito y las debilidades de las acciones preventivas para la paz de la ONU, las OI, los Estados y los demás actores implicados.

En la siguiente tabla se establece la comparativa de los casos de estudio y los parámetros en que los que se basa para su análisis:

Tabla 12: parámetros comparativos de los tres casos

Parámetros	Ruanda (UNAMIR)	Macedonia (UNPROFOR)	Irán (JCPOA)
Categoría del Conflicto	Étnico	Territorial	Geoestratégico
ONU	Reactiva	Proactiva	Proactiva
Consejo de Seguridad	En desacuerdo	En acuerdo	En acuerdo
Conflictividad	Abierta	Potencial	Potencial
Balance Socio eco.	Negativo-Positivo	Negativo-Positivo	Negativo-Positivo

Fuente: elaboración propia

El primer parámetro es la categoría del conflicto, basada en el factor predominante que lo desencadenó. Aunque en cada caso la categoría es diferente, en los tres se dio una lucha por parte de una comunidad política por establecer un dominio seguro sobre el espacio geográfico que ocupaban, aspirando a hacerlo en solitario. En consecuencia, podemos extraer una característica común, a pesar de que el factor predominante en cada caso es diferente. Sin embargo, realmente los factores fundamentales que fueron causa de conflicto en cada caso distan de ser iguales. Por ello, se puede afirmar que, si bien la principal razón del conflicto es la misma, la forma en la

que se desarrolla el conflicto puede ser diversa, en función de la coyuntura que condiciona a los actores.

La ONU es otro nexo común en los tres casos y sus acciones pudieron determinar el devenir de los acontecimientos. No sólo hay que analizar y comparar sus acciones, sino también observar aquéllas que decidieron no llevar a cabo, incluso aunque quizás hubieran sido posibles de realizar en aquel momento. Las iniciativas de la ONU pueden clasificarse de dos maneras: proactivas o reactivas. Como se ha señalado anteriormente, lo deseable para evitar un conflicto es una línea de actuación proactiva. Las iniciativas proactivas son propias de la diplomacia preventiva, mientras que las reactivas suponen la acción sobre terreno ante un conflicto que no ha sido posible frenar. En este aspecto, hay dos casos (Irán y Macedonia) en los cuales la ONU adoptó una posición proactiva, favoreciendo la mediación entre las partes enfrentadas. Se aplicó para ello dos líneas de acción diferente, pero con el componente económico como elemento común. En el caso iraní se aplicaron sanciones económicas que forzaron y aceleraron las conversaciones alcanzándose el JCPOA y, en Macedonia, se realizó una misión sobre terreno con ayuda económica, junto con otros actores como la CE, la UE, la OSCE, etc.

En este sentido, se observa que una parte de la diplomacia preventiva proactiva por parte de la ONU tiene el componente económico como instrumento útil al que recurrir, lo que se puede denominar como diplomacia preventiva económica. Ésta se puede orientar hacia dos direcciones: una punitiva y otra de apoyo al desarrollo. La elección de una línea de acción u otra se toma en el CS, pues sus resoluciones son de obligado cumplimiento para los Estados, lo cual conlleva que tengan una causa-efecto probable en un plazo corto de tiempo. En el caso de Ruanda, el hecho de que el CS no tomara las decisiones necesarias para reforzar la seguridad del UNAMIR, obligó a la retirada de su personal en los momentos más críticos del genocidio. El CS podría haber aprobado el envío de contingentes de cascos azules, estableciendo así zonas de seguridad para la ONU y las poblaciones amenazadas, pero esa decisión nunca se llegó a tomar y las acciones de la ONU en Ruanda se pospusieron hasta pasado el genocidio, con el retorno del personal del UNAMIR. Es decir, la ONU adoptó una línea de acción

reactiva, con el costo humano que ello implicó, resultando un fracaso al no poder evitar el conflicto.

Evidentemente, parece clara la tendencia del CS a una diplomacia preventiva proactiva cuando los cinco miembros permanentes están de acuerdo en las iniciativas, aunque cuando existen discrepancias entre ellos sobre la materia tratada, observamos que la ONU adopta una línea de acción reactiva. No obstante, también hay que señalar que la ONU debe priorizar sus recursos y personal, dando prioridad a los conflictos abiertos frente a la multitud de conflictos potenciales, los cuales son difíciles de abarcar con efectividad por la cantidad de medios que requieren. En definitiva, la ONU debe desarrollar procedimientos de actuación proactivos, que no siempre suponen costos elevados. El caso del JCPOA es un buen ejemplo, pues su cumplimiento se llevó a cabo mediante un reducido personal especializado de la OIEA. Así como las negociaciones se desarrollaron en Ginebra (Suiza), siendo una diplomacia preventiva fuera de terreno en la práctica, con unos costos económicos reducidos para la ONU frente a lo que hubiera supuesto un conflicto abierto.

El factor de conflictividad es un factor compuesto de múltiples variables, con aspectos que abarcan los ámbitos económico, político y social. Al analizar el grado de conflictividad se puede valorar el éxito o no de la diplomacia preventiva. Reducirla es un objetivo prioritario que, si no se alcanza, se debe analizar por qué no se pudo evitar la violencia. Gracias al análisis crítico, se pueden mejorar las decisiones futuras. Cabe destacar que en sus 73 años de vida de la ONU, el uso de la diplomacia preventiva no se desarrolla desde el principio, sino que comenzó a tenerse en cuenta a partir del mandato de Dag Hammarskjöld, entre los años 1953 y 1961. Durante el periodo de la Guerra Fría, el enfrentamiento entre los bloques en conflicto no pudieron ser atendidos por la ONU debido a que los Estados con derecho a veto del CS no hallaban decisiones en común, lo cual impidió un desarrollo de la diplomacia preventiva satisfactoria. Tras este periodo, se generaron nuevos conflictos, más allá de la lucha entre los Estados afines a alguno de los cinco miembros permanentes, en los que el derecho a veto se empleó en menor medida, lo que permitió abordar con mayor eficacia los conflictos en aquel momento. No obstante, en Ruanda la conflictividad desembocó en una situación de

extrema violencia. Francia y EE.UU. jugaron papeles antagónicos en el CS ante este hecho, lo que provocó una creciente conflictividad, cada vez más difícil de frenar. El crecimiento del regionalismo en ciertas partes del mundo, como en la UA, facilitó que los actores cercanos, también afectados, tuvieran la capacidad de actuar en primera instancia, anteponiéndose a la ONU. Es decir, se fueron generando nuevas redes institucionales regionales que supusieron nuevos instrumentos para las iniciativas de la diplomacia preventiva, más allá de la ONU, y más cercanos al foco del conflicto en el espacio geográfico.

En este sentido, las circunstancias de los actores implicados en cada caso son, sin duda, un factor que condiciona la tipología del conflicto. Las costumbres, el carácter y las características propias de cada sociedad marcarán en buena medida que un conflicto se produzca o no. El caso de Ruanda es especialmente significativo, pues durante décadas la sociedad estuvo sometida según las diferentes etnias, lo que desembocó finalmente en un conflicto abierto, catalogado de genocidio. Muy parecida fue la situación en Macedonia en cuanto al factor étnico, pues tanto serbios como macedonios son mayoritariamente de tradición ortodoxa y cabe pensar que ese factor de afinidad jugó un papel favorable para el entendimiento entre las dos partes, un hecho que no ocurrió lamentablemente en Bosnia-Herzegovina y Croacia. Por último, si bien el conflicto potencial sobre el programa nuclear iraní se catalogó según el interés geoestratégico, las identidades jugaron también un papel relevante en el territorio del Oriente Medio y, de este mismo modo, con otras regiones del mundo. Si observamos los contenciosos en Irán, parte de ellos no obedecen a criterios puramente geopolíticos, sino que también influye la existencia de comunidades chiíes en Iraq, Siria y la costa árabe del Golfo Pérsico. En este caso, la implicación iraní, con la capacidad nuclear ofensiva que tenía en aquel momento, cabe pensar que desembocaría en un conflicto a corto o medio plazo. Podría haberse convertido en una carrera de armamentos con otros países de la región, tales como Arabia Saudí o Turquía, pero también se podría haber producido un conflicto armado, con Irán como protagonista, antes de que culminase su proyecto nuclear. Sin embargo, la presión internacional sobre la economía iraní, que hizo que se incrementase los costos del proyecto a cifras inasequibles para el país, evitó finalmente que explotase el conflicto. Por tanto, aunque se puede atribuir un factor

principal para catalogar un conflicto, observamos que en estos casos se parte de una razón común que subyace en la idiosincrasia de cada actor, los cuales producen los antagonismos y la falta de confianza, llegando a comprometer la paz.

Respecto al balance socioeconómico, en los tres casos el punto de origen lo situamos en el comienzo de cada uno de los procesos históricos que se pueden calificar como puntos de inflexión. En Macedonia este hecho se produjo con la declaración de la soberanía frente a Belgrado en 1991, en Ruanda en los meses en los que se produjo el genocidio *tutsi* durante 1994 y en Irán cuando se hizo público su programa nuclear armamentístico en el 2002, aunque el programa dio comienzo dos años antes. En los tres casos la caída de la economía fue un efecto inmediato, a causa del aumento de las tensiones. Sin embargo, una vez superadas, el crecimiento socio-económico se vio favorecido, cuando los ingresos y la actividad económica en general empezaron a disfrutar de cierta estabilidad y certidumbre. Esto se observa gracias al IDH y el coeficiente GINI que hemos mencionado en cada caso, analizando el estado socioeconómico en cada caso de estudio.

En conclusión, los tres casos tienen ciertas similitudes, pero también algunas diferencias propias de las circunstancias particulares de cada uno de ellos. La ONU tuvo que abordar situaciones muy diferentes que amenazaban la paz, viéndose fracasadas sus intenciones en al menos uno de los casos, y, asimismo, las iniciativas que tuvieron éxito en realidad no arrojaron resultados positivos de manera inmediata, sino que habrá que esperar un tiempo para poder llevar a cabo un análisis reflexivo efectivo, que verifique dicho éxito.

***Capítulo VIII***  
***Conclusiones***

## **8.1. Conclusiones parciales y finales**

En este último capítulo se desarrollan conclusiones parciales y globales del trabajo en base a los ejemplos y casos tratados anteriormente. Los capítulos han sido de carácter específico en lo que respecta a cada aspecto en la diplomacia preventiva. Enlazar y sintetizar los diferentes capítulos a modo de conclusiones nos permite responder tanto a las preguntas como a la hipótesis.

A la hora de entender la esencia de la diplomacia preventiva no hay que perder de vista que su importancia radica en que con ella se logran salvar vidas humanas, así como evitar futuros conflictos. Son acciones destinadas a evitar que surjan o se agudicen controversias entre dos o más partes. En caso de que se dé y se extienda un conflicto, las consecuencias de éste, tienen implicaciones, políticas, económicas y sociales, en la que intervienen numerosos factores y actores. Por ello, se ha realizado un estudio del papel de los diferentes actores implicados en la prevención de conflictos, así como los factores que condicionan sus acciones. Señalar también que las acciones están sustentadas y enmarcadas dentro del Derecho Internacional Público.

A nivel histórico señalar que la diplomacia ha evolucionado significativamente en el siglo XX. Esto se debe a la irrupción de los EE.UU. del presidente Wilson en la política internacional, donde por primera vez se trata de crear una OI que tenga por misión preservar la paz. Bien, como sabemos la SDN no fue precisamente exitosa, pero señalo las debilidades y problemas que debe afrontar el institucionalismo internacional. La no participación de EE.UU. en la SDN fue una las debilidades de esta. Sin embargo, el caso de la ONU ha sido exitoso por la participación de la práctica totalidad de los actores destacados de la Comunidad Internacional, esto es una fuente de reconocimiento internacional que la SDN nunca gozó, aportando una legitimidad mayor en consecuencia. A su vez, la ONU ha impulsado el desarrollo de regímenes tanto internacionales como regionales para garantizar la estabilidad política e institucional en el mundo conforme a su Carta.

Ello explica que la diplomacia preventiva suele ser desarrollada primeramente por las OR dentro de sus competencias, se prioriza siempre una solución regional de los conflictos por parte de ellas, por ejemplo el reciente caso en que la UA presionó para mantener el orden constitucional de Gambia en la sucesión presidencial en 2016. En caso que el conflicto supere las capacidades y ámbito geográfico de la OR, la ONU como garante de la paz a nivel global puede actuar en paralelo o asumiendo la gestión del conflicto. Los conflictos que una organización regional se muestra incapaz de dar una solución satisfactoria implica que la escala y virulencia del conflicto es de gran intensidad y supera su capacidad de resolución. Otra posibilidad es que algunos de los Estados condicionen las soluciones que podrían darse debido a intereses particulares de este país, en consecuencia, la eficacia y eficiencia de las capacidades de la organización se ven limitadas. Por consiguiente, los conflictos regionales que no trascienden el ámbito regional suelen ser de más fácil solución que los que trascienden de ella. Por ello, siempre es necesario abordar los conflictos desde su fase temprana para evitar su extensión, ya que la diplomacia preventiva resulta más eficaz y pragmática en caso de un conflicto en ciernes.

El conflicto no se puede considerar como la única razón del subdesarrollo o falta de desarrollo humano, pero los informes y los ejemplos y casos tratados en el trabajo destacan el peso y las consecuencias que tiene en lo social, lo económico y lo ambiental. La intensificación de los conflictos donde los civiles son objetivos principales, provocara un retroceso en el bienestar. Sin embargo, la prevención de los conflictos debe involucrar un conocimiento profundo de las causas del mismo, entre las que destacan: la falta de democracia, las violaciones de derechos humanos, la falta de justicia social, la represión de minorías étnicas, religiosas, la pobreza, y la degradación del medioambiente entre otras. Es decir, la falta de desarrollo no se debe en exclusiva a conflictos (en referencia a los armados), así como no todo conflicto es por causa del subdesarrollo, puesto que el subdesarrollo y el conflicto pueden ser por muy diferentes causas (territorial, étnica, geoestratégica, etc.).

En este sentido actores como las OI, OR ONG, organizaciones de la sociedad civil y los organismos especializados de la ONU (ECOSOC, PNUD) juegan un papel



relevante apoyando a Estados en dificultad para poder desarrollar las políticas públicas necesarias. Los actores económicos, como las instituciones financieras internacionales, banco de desarrollo aportan el componente económico necesario para el desarrollo, en base al cual se sustenta buena parte del bienestar social. Sin olvidar que también la cooperación al desarrollo de los Estados es igualmente importante para fomentar una economía que aporte bienestar. El hecho es que es necesario una cooperación entre los actores implicados, afín de optimizar las capacidades y priorizar los objetivos. Puede existir un fuerte componente internacional en una región tras un conflicto, pero si estas organizaciones no colaboran unas con otras se realizarán esfuerzos innecesarios y duplicidades. Es decir, la concurrencia cooperativa de los actores implicados en la solución y gestión de un conflicto se antoja fundamental para el éxito de la diplomacia preventiva y el desarrollo socioeconómico.

Respecto de la cooperación tenemos la Agenda 2030, instrumento universal y asumido a nivel estatal por la mayoría de las naciones. El objetivo fundamental es favorecer el desarrollo socioeconómico y humano. Esto es un pilar para la diplomacia preventiva, pues el desarrollo tiende a evitar conflictos. Asimismo la Agenda 2030 de la organización debe considerarse como instrumento fundamental a nivel global y civilizatorio por su empeño de poner a las personas en el centro con un enfoque hacia los derechos fundamentales y la búsqueda del desarrollo sostenible global, dentro de los límites de la capacidad planetaria. Es universal ya que busca una alianza renovada donde todos los países comparten la responsabilidad, y que son sujetos y actores de un mundo caminando hacia la paz. Es también un proyecto indivisible ya integra los tres pilares del desarrollo sostenible; en lo económico, social y ambiental, presentando una visión holística del desarrollo. La erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades son temas centrales en la nueva agenda, su implementación requiere un clima de interés en la cooperación y estabilidad política, condiciones necesarias para una diplomacia preventiva exitosa.

Se han tratado multitud de ejemplos en que la diplomacia ha estado presente con mayor o menor éxito en sus objetivos (mantener o establecer la paz). En todos ellos

se observa que cuando se da el éxito de prevenir o poner fin a un conflicto obedece a la voluntad política de los actores enfrentados y los actores internacionales intervinientes. Los actores externos pueden contribuir a agravar un conflicto, en caso que la preservación de sus intereses este priorizado frente a contribuir a la solución del conflicto, tal como sucedió en el caso estudiado de Ruanda.

Hay que señalar que dentro del institucionalismo neoliberal, el sistema político en que se basa un régimen legítimo es el democrático, y a su vez se posiciona a favor de la tesis de la paz democrática en su sentido más kantiano, Fukuyama se expresa en este sentido de la siguiente manera *”La conducta pacífica de las democracias sugiere, además, que Estados Unidos y otras democracias tienen un interés a largo plazo en proteger la esfera de la diplomacia en el mundo y en extenderla cuando sea posible y prudente. Es decir, si las democracias no luchan unas con otras, entonces el mundo posthistórico en firme expansión será más pacífico y próspero”* (Fukuyama, 1992: 379), lo cierto, es que el número de países con instituciones democráticas que existían hace tan sólo un siglo y medio eran unos pocos frente al número actual de democracias.

En el caso de Macedonia el éxito de la diplomacia preventiva no ofrece lugar a dudas, el compromiso de todos los actores (estatales y no estatales) en las misiones de la ONU (UNPROFOR/UNPREDEP). La coordinación de las OI y Estados en el largo plazo desde 1991 hasta el refuerzo de la misión a comienzos del siglo XXI ha sido un consenso duradero de los actores, lo cual ha tenido un efecto fundamental para el mantenimiento de la paz. Este caso ayuda a responder claramente sobre la eficacia de la diplomacia preventiva. Frente a todas las evidencias, el caso de Macedonia ha destacado la importancia de la coordinación que debe existir entre los actores de la Comunidad Internacional para garantizar el éxito de la diplomacia preventiva. Resaltar que no todas la crisis de los Balcanes han podido ser resueltas pacíficamente como el caso de Macedonia. Este caso ha sido un ejemplo claro de que la diplomacia preventiva ha sido un instrumento eficaz y útil, siempre y cuando exista la voluntad política, tal como se dió en este caso. Por otra parte, la estabilidad económica derivada de la ayuda financiera internacional, fundamentalmente procedente de la UE, así como un refuerzo de las

instituciones mediante personal especializado para formar a los funcionarios del nuevo Estado han minimizando las controversias, reduciendo la base social de fuerzas que supongan una amenaza a la paz. Es decir, que las cuestiones socioeconómicas y estructurales del Estado deben ser abordadas al igual de los problemas políticos como el caso de Macedonia.

De toda evidencia, la diplomacia preventiva es un mecanismo efectivo en caso de los Estados con proyección internacional relevante estén de acuerdo en las acciones de paz que deben emprenderse, esto impulsa el acuerdo en el seno de la ONU y demás OI y les permite desarrollar con medios y recursos las misiones de paz. El papel principal de los actores es tan variado como su número, el principal corresponde a los Estados que son los financiadores de la OI y de las misiones de paz. En este sentido, permitir el acceso de la ayuda por parte de las ONGs a los lugares que tienen necesidad requiere garantizar la seguridad para poder desarrollar las labores de auxilio. Reiteramos que la estabilidad económica y crecimiento de Macedonia se debe fundamentalmente a la ayuda financiera de la UE, BM y otros Estados e instituciones donantes, el alza de la renta per cápita estas décadas induce a la población a tener fe en el progreso del país, ello fomenta por ende una estabilidad política e institucional. No se puede olvidar el sustrato jurídico que necesita cualquier acción de la diplomacia preventiva para su legitimidad. En primer lugar, porque el Derecho Internacional Público es aceptado por los Estados y presuponen unos márgenes claros de las acciones y decisiones posibles. A su vez, sanciona ciertas acciones, en especial aquellas que violentan los DD.HH., siendo este un elemento disuasorio de acciones en su contra para los actores implicados en situación de conflicto.

En definitiva, sí existe voluntad política de los actores internacionales y nacionales, la diplomacia preventiva tiene lugar, sí la voluntad política es firme en el tiempo, también lo será sobre las medidas y medios de la diplomacia preventiva. En consecuencia, se podrán desarrollar instituciones funcionales allí donde no existían previamente o se han visto degradadas por el conflicto. Ello conlleva a su vez a un desarrollo humano en lo socioeconómico sostenido en el tiempo. La mejora de las

condiciones de vida de una población fomenta la confianza de esta en su futuro y dificulta la justificación y legitimación del empleo de medios violentos. Es decir, afecta negativamente a la base social de los actores que empleen estos medios de fuerza directa. Evidentemente, las instituciones se desarrollan con el apoyo internacional, estas instituciones tienen que representar las aspiraciones de los actores políticos y sociales, en consecuencia, estas instituciones deben tener un carácter eminentemente democrático, a fin de que exista capacidad institucional de integrar las diferentes sensibilidades en un sistema político flexible e integrador. Por lo tanto, el fomento de la democracia desde las OI y demás actores allí donde se ha dado un conflicto es un axioma fundamental para poder fomentar una estabilidad necesaria para la paz y que favorezca mejoras socioeconómicas.

En base al antecedente histórico y a los casos tratados en el presente trabajo, podemos afirmar que la investigación permite comprender que la paz y la seguridad tienen mucho que ver con las necesidades fundamentales de la población. Los autores y académicos, los distintos enfoques y los movimientos sociopolíticos, han evidenciado que al cubrir las necesidades básicas como la educación, la sanidad, el acceso al agua y saneamientos y empleo entre otros son condiciones *sine qua non* para evitar el surgimiento de conflictos. No obstante, este conjunto de acciones no es posible desarrollarlas en un clima donde la seguridad no está garantizada. Al asegurar las necesidades básicas como factores claves en el fomento de la estabilidad interna de una sociedad se corrobora la hipótesis del trabajo. Afirmación que permite contestar con claridad la hipótesis que postula que la diplomacia preventiva para ser eficaz debe tener como objetivo principal la mejora del bienestar socioeconómico de los afectados por sus acciones

Una cuestión fundamental para los actores internacionales implicados es gozar del reconocimiento de las partes en conflicto. Ello favorece sus acciones, en caso de que su papel no sea reconocido, dificulta y mucho la salida en cualquier conflicto. No obstante, tanto la ONU, como las organizaciones regionales no son perfectas e infalibles. Al igual que cualquier organización humana, estas pueden tener personal

inadecuado y darse acciones que deslegitiman a la organización, recordar violaciones de DD.HH. en algunas misiones de paz, casos de corrupción o de abuso de poder de estas instituciones. Ello afecta a la legitimidad de la organización, su prestigio y por ende su capacidad de influir y actuar entre la población. Es decir, una misión de paz se dificulta cuando no goza de la simpatía de la población local, si esto es por causa de acciones reprobables del personal de la misión, complica que se puedan lograr los objetivos de la misión. Por ello, personal e instituciones implicadas deben rendir cuentas y ser transparentes en sus acciones y toma de decisiones.

Es obvio que la existencia de normas no previene la aparición de conflictos, al igual que surgen disputas entre seres humanos surgen entre los Estados. Sin embargo, ayuda a limitar los riesgos, constituyendo como instrumento con mecanismos para contenerlos. Destacar los tres mecanismos nucleares para prevenir la escalada de cualquier violencia; diálogo, mediación y maduración. Hay que ser consciente que no existe una fórmula única e infalible para una buena resolución de conflictos, hay elementos importantes a considerar, tales como: un conflicto no se resuelve por completo en un plazo corto de tiempo, así como todo foco de conflicto requiere atención sostenida en el tiempo; cualquier acuerdo de prevención de conflictos debe incluir a todos los protagonistas sin excepciones; la recuperación económica de la zona o del país en conflicto es un imperativo para evitar cualquier reaparición de la violencia, que podría abastecer la base social de las partes en conflicto.

El trabajo destaca la importancia del comportamiento los actores, que es un elemento fundamental a la hora de actuar o velar en el campo de la diplomacia preventiva. La ONU tiene el deber fundamental de garantizar una verdadera paz por ello debe inspirar y generar confianza. Está claro que tiene muchos retos que afrontar debido a que en estos últimos años la organización ha sido criticada, tanto por acciones de su personal (violaciones de DD.HH. de cascos azules, abusos de poder, etc.), cómo por los conflictos que perduran en el tiempo que no es capaz de poner fin, tales como: el caso del conflicto civil en Siria, Ucrania, el conflicto Israelí-palestino, etc. Este tipo de hechos son una crítica recurrente en lo que respecta a la eficacia de la diplomacia

preventiva. No obstante, el papel de la diplomacia preventiva sigue considerado esencial y útil, aunque su aporte pueda parecer como *une ile salubre dans l'océan d'outrance* (una gota en un océano) en algunos conflictos prolongados en el tiempo y sin visos de finalizar en un plazo corto, es un instrumento al cual siempre se puede recurrir por parte de la Comunidad Internacional.

Sin embargo, en lo que respecta a la limitación de la diplomacia preventiva viene dada por el artículo dos de la Carta de Naciones Unidas, que propugna la no injerencia en los asuntos internos de un Estado. En casos en los que se violan flagrantemente los derechos de una población, cómo en caso de que se dé una limpieza de carácter étnico este artículo limita la capacidad de intervenir y poner fin a dichas violaciones del derecho humanitario, tal como fue en el conflicto ruandés. Este artículo ha sido supeditado a otros artículos de la Carta en ocasiones que se daban violaciones masivas del derecho humanitario, la cuestión clave, ¿Ha sido siempre así? Evidentemente si pensamos en el genocidio de Ruanda, no fue el caso, no así en el caso de Kosovo en 1998 o de Libia en 2011. Llegados a este punto cabe plantearse la ecuanimidad de la ONU conforme al caso abordado. En Libia el Consejo de Seguridad de la ONU invoco un principio novedoso para sortear la limitación de no injerencia dentro de un Estado soberano, mediante la llamada “Responsabilidad de Proteger”. No hay que olvidar que son los Estados quienes adoptan las resoluciones tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad y que los Estados no son ajenos a intereses particulares, así pues en ocasiones hay interés conjunto en solucionar un conflicto y otros en que un Estado no tenga intención de permitir una intervención de carácter humanitario que implique el uso de fuerza. En especial esto se observa en el caso de los miembros con derecho de veto del Consejo de Seguridad, que en caso de que alguno de ellos tenga intereses particulares en un conflicto pueden tener una percepción diferente de la realidad frente a los demás Estados.

En conclusión final y en respuesta a la hipótesis planteada: la diplomacia preventiva, para ser efectiva, debe al menos tener en cuenta los aspectos

socioeconómicos de las regiones en riesgo de conflicto. Es decir en la medida que la diplomacia preventiva introduzca elementos socioeconómicos, esta será más eficaz.

Después de analizar toda la literatura existente y con la evidencia de casos y ejemplos en la materia, se puede decir que la diplomacia preventiva goza una efectividad política a pesar de tener ciertas debilidades como ha sido en el caso de Macedonia y Iran. Es visible al día de hoy que la diplomacia preventiva requiere más componente socioeconómico que militar. Las acciones diplomáticas, económicas y de otras categorías deben ser el pilar fundamental para prevenir o extinguir un conflicto. Ello supone un conjunto de mecanismos que pueden evitar o atenuar conflictos, y garantizar la paz tal como se ha podido constatar, su adecuada conducción en el futuro estará ligada al desarrollo de muchos Estados que en la actualidad se encuentran en situaciones que son sujetos de controversias debido a la debilidad institucional y económica, así como determinar el devenir de la paz en el conjunto del planeta.

## 9.1. Bibliografía y fuentes

- Acosta, M. I., Gastón, G. P. (2011). La ex Yugoslavia. Conflictos y tensiones en una región de encrucijada. *Instituto Y Departamento De Geografía Facultad De Ciencias Humanas – UNLPam*.
- Agencia el Universal. (2014) Urge reformar Consejo de Seguridad de la ONU? *El Universal*, Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1640646292>
- Aracil, R., Oliver, J., & Segura, A. (1995). *El mundo actual* (1. ed.). Barcelona: Univ. de Barcelona.
- Arenal, C. d., & Sanahuja, J. A. (2015). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Difusora Larousse - Editorial Tecnos. Retrieved from [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE\\_ID\]/detail.action?docID=4945666](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=4945666)
- Ataman, M. (2005). *The impact of non-state actors on world politics: A challenge to nation-states*. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Retrieved from [https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=dedup\\_wf\\_001::c36f8a11afc6b6e1fc7a5cfeb189a1db](https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=dedup_wf_001::c36f8a11afc6b6e1fc7a5cfeb189a1db)
- Ayissi, A. N. (1994). *Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide : vers la diplomatie préventive et la sécurité collective*. United States: Retrieved from <http://catalog.hathitrust.org/Record/003061523>
- Babbitt, E. F. (2012). Preventive diplomacy by intergovernmental organizations: Learning from practice. *International Negotiation*, 17(3), 349-388. doi:10.1163/15718069-12341236
- Balboni, M. (2018). *Scorched earth: Environmental dimensions of postcrisis recovery in Iraq & Yemen*. ().Center for Strategic and International Studies. Retrieved from Social Science Premium Collection Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/2127645981>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales* (3. ed.). Madrid: Editorial Tecnos.
- Barbé, E. (1993). El estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de estados. *Papers*, (41), 33. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1306833533>
- Barnett R., Bruce D. Jones. (2007). Prevention of violent conflict: Tasks and challenges for the United Nations. *Global Governance*, 13(3), 391-408. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/27800668>
- BBC Mundo (2015). Quiénes son los hutíes, el grupo rebelde que derrocó a un gobierno



a las puertas de Arabia Saudita. Retrieved from [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150122\\_internacional\\_yemen\\_huties\\_msd](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150122_internacional_yemen_huties_msd)

Bertrand G. R., Gordenker, L. (2008). *Preventive diplomacy at the UN*. Bloomington: Indiana University Press. Retrieved from <http://lib.myilibrary.com?ID=172646>.

Bergesen, A. (1980). *Studies of the modern world-system*. New York: Academic Press.

Bercovitch, J., Richard, J. (2009a). *Conflict resolution in the twenty-first century*. Ann Arbor: University of Michigan Press. doi:10.3998/mpub.106467 Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.106467>.

Bouthoul. G (1951). *Les guerres éléments de polémologie méthodes, doctrines et opinions sur la guerre, morphologie, éléments techniques, démographiques, économiques, psychologiques*. Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/1000098377815>

Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid, Ed. Los Libros de la Catarata.

Cahill, K. M. (2000). *Preventive diplomacy* (Rev. and updated ed.). New York: Routledge.

Calduch, C. R. (1998) *Métodos y técnicas de investigación internacional*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

Calduch, R. (1991) *Relaciones Internacionales*. Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid.

Calvento, M., & Lis Rolandi, M. (2015). Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 315-348. doi:10.1016/S0185-1918(15)30012-X Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181530012X>

Charvin, R. (2016). Evaluation critique de la Cour Pénale Internationale (1998 – 2002 – 2016) Retrieved from <https://www.investigacion.net/fr/evaluation-critique-de-la-cour-penale-internationale-1998-2002-2016/>

Carrascal, G. Á. (2011). La mediación internacional en el sistema de Naciones Unidas y en la Unión Europea: evolución y retos de futuro. *Revista de mediación*, (8), 28-33. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=4132560>

Casilda, B. R. (2007). Internacionalización de la banca española en América Latina.: El caso BBVA. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (66), 294-317. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=3117142>

- Charles-Philippe, D. (2008). *La guerra y la paz*. Barcelona: Icaria editorial.
- Charvin, R. (2016). *Evaluation critique de la cour pénale internationale* (1998 – 2002 – 2016). Retrieved from <https://www.investigaction.net/fr/evaluation-critique-de-la-cour-penale-internationale-1998-2002-2016/>
- Chicas, D. (1997). Unofficial interventions with official actors: Parallel negotiation training in violent intrastate conflicts. *International negotiation*, 2(3), 409-436.
- CICR. (2018). Guerra civil en Sudán del Sur. Retrieved from [https://www.icrc.org/es/donde-trabajamos/africa/sudan-del-sur/guerra-civil?gclid=Cj0KCQjwguDeBRDCARIsAGxuU8aXVhcUe1sqgarBwAMzhHWSGDT2gmpw-0eA3imlsrFTwQDxj3Rh4HMaAn6GEALw\\_wcB](https://www.icrc.org/es/donde-trabajamos/africa/sudan-del-sur/guerra-civil?gclid=Cj0KCQjwguDeBRDCARIsAGxuU8aXVhcUe1sqgarBwAMzhHWSGDT2gmpw-0eA3imlsrFTwQDxj3Rh4HMaAn6GEALw_wcB)
- CICR. (1998). Los conflictos armados relacionados con la desintegración de las estructuras del estado. Retrieved from <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlnd.htm#2>
- Collective preventive diplomacy: A study in international conflict management. (2005). *Choice Reviews Online*, 42(8), 4897. doi:10.5860/CHOICE.42-4897
- Carnegie commission (1997). Preventing deadly conflict: Final report with executive summary / on preventing deadly conflict .Washington, DC: The Commission.
- Córdoba. J. N. (2012). El futuro de las misiones de la ONU: el papel de las organizaciones regionales. *ieee.es*,
- Cosano, P. A. (2000). El papel de la OSCE en la prevención y gestión de crisis en Europa. *Boletín de Información*, (265) Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=4612633>
- Crawford, N. C. (1999). The culture of national security: Norms and identity in world politics. Edited by Katzenstein Peter J. New York: Columbia university press, 1996. 562p. \$49.50 cloth, \$17.50 paper. *American Political Science Review*, 93(4), 1020-1021. doi:10.2307/2586196
- Cuadrado, J. (2018a). Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: Lecciones desde el escenario de África occidental. *Revista Española De Ciencia Política*, (45), 175-198. doi:10.21308/recp.46.08
- Da Costa. J. M. (1995). *Reestructuración, desarrollo sustentable y desarrollo económico*. Pará: Estudios Regionales.
- Daillier, P., Forteau, M., Nguyen Quoc, D., & Pellet, A. (2009). *Droit international public* (8. éd.). Paris: L.G.D.J.
- Delle, F. L. (2017), El número de refugiados sirios supera los cinco millones. *El*

*Pais*, Retrieved  
from [https://elpais.com/internacional/2017/03/30/actualidad/1490868402\\_178024.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/30/actualidad/1490868402_178024.html)

De Pedro, N. (2008). El conflicto de Xinjiang: la minoría Uigur y la política de Pekín. *UNISCI Discussion Papers*, (16) Retrieved  
from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76701608>

Deng, F. (2010). Idealism and realism negotiating sovereignty in divided nations. Retrieved  
from [http://daghammarskjold.se/wpcontent/uploads/2014/08/DH\\_Lecture\\_2010.pdf](http://daghammarskjold.se/wpcontent/uploads/2014/08/DH_Lecture_2010.pdf)

Deng, F. M. (1997). *Preventive diplomacy: The case of Sudan*. Durban: Accord.

Díaz Barrado, C. M. (2004). *El derecho internacional del tiempo presente* Retrieved  
from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/2000066810268>

Doherty, E. M. (1997). Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy, Michael S. Lund (Washington, DC: United states institute of peace press, 1996), 192 pp., \$14.95 paper. *Ethics & International Affairs*, 11, 331-332. doi:10.1017/S0892679400008029.

Douglas, J. (1995). Preventive diplomacy and development: Right direction on an unpaved roadway. *United States Agency for International Development*.

El Mundo (16/7/2015). *Estados unidos e irán alcanzan un histórico pacto nuclear*. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1699213711>

Erich, L. (2015). Teoría de las relaciones internacionales y decisión política: Realismo, liberalismo y constructivismo.

Esteban, J.; mayoral, L.; ray, D. "Ethnicity and conflict: Theory and facts". *Science* (336): 858-865, 17 de mayo de 2012. DOI: 10.1126/science.1222240.

Europa Press. (2006). Nigeria y Camerún firman, gracias a la ONU, un acuerdo fronterizo que pone fin a décadas de disputas.

Fernández D. A., Parejo, G. J.A., Rodríguez, S. L. (1989). (1989). Curso de política económica. Madrid: Editorial AC.

Fernandez, G. M. J., & Moreno Garcia, P. (2005). Retos de la política de desarrollo del Banco Mundial y del FMI. (World Bank and IMF Development Policy Challenges. With English summary.). *Informacion Comercial Espanola Revista de Economia*, (827), 171-179.

Fernández, L. C. R. (2008). La proliferación de Tribunales internacionales en el Espacio Iberoamericano. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 2(2), 11-22.

Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=3621604>

- Fernández-de-Pinedo, N., Muñoz, F. (2014). Economía y conflicto: urgencias del presente y lecciones del pasado. *Cuadernos de Economía*, 37(105), 159-168. doi:10.1016/j.cesjef.2014.09.002 Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0210026614000636>
- Ferreira, M. (2015). *Desintegración y guerras de secesión en Yugoslavia. El orden mundial en el S.XXI*, madrid.
- Flores, C. J. (2000). Macedonia: entre la crisis y la consolidación. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (51/52), 61-94. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/40585839>
- Fuquen A. M. (2003). Los conflictos y las formas alternativas de resolución. *Tabula Rasa*, (1) Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600114>
- Gasteiz, V. (10-14/6/2006). Curso de derecho internacional y relaciones internacionales de: Universidad del País Vasco. *Europa Euskadi*, (202), 6-7. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2046704>
- García de la Cruz, J. M. (2008). Steinberg, Federico: Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización. *Revista de Economía Mundial (Magazine of World Economy ies)*, (19), 231.
- Gelfenstein, R. S. (2006). *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México, D.F: Editorial Miguel Ángel Porrúa. Retrieved from [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE\\_ID\]/detail.action?docID=3226557](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=3226557)
- Géré, F. (2005). *La nueva geopolítica ¿es posible la paz?* Ed. Larousse. Francia.
- Gharai Beth, M. (2000): *Preventive Diplomacy: A tool of conflict prevention*; New Delhi Seminar, Septiembre 2.000; cit. en ALIBONI, Roberto; *Political Dialogue and Conflict Prevention in Euro-Mediterranean Partnership*; The international spectator; N°. 1; Volume XXXV; January-March.
- Gil Pérez, J. (2011). Mapa de los conflictos de Asia. *Investigaciones Geográficas*, 55, 39-53. doi:10.14198/INGEO2011.55.03
- Gil Fons, A. & Nieves, A. (2016). La disputa por "Macedonia". Origen, desarrollo y consecuencias de un conflicto identitario. *Foro Internacional*, 56(4 (226)), 1088-1124. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/44112643>
- Global Security (2005). Operation Able Sentry. Retrieved from [https://www.globalsecurity.org/military/ops/able\\_sentry.htm](https://www.globalsecurity.org/military/ops/able_sentry.htm)
- Gobetti, Z. (2009). Una revisión de la teoría de la paz democrática. *Cs*, (3), 39-74.

doi:10.18046/recs.i3.425

- Gowan, R. (2011). *Multilateral political missions and preventive diplomacy*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace.
- Grievés, F. L. (2003). *Sokalski, Henry J.; an ounce of prevention: Macedonia and the UN experience in preventive diplomacy*. Philadelphia: Taylor & Francis Inc.
- Grocio, H. (1609). "Mare liberum" (la libertad de los mares). Holanda: Editorial Iodewijk elzevi.
- Gros Espiell, H. (2003). La prevención de conflictos bélicos en el derecho internacional actual: Las Naciones Unidas y el sistema interamericano. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (3), 176-194. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=819202>
- Gowan, R. (2012a). "Less bound to the desk": Ban Ki-moon, the UN, and preventive diplomacy. *Global Governance*, 18(4), 387-404. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/24526378>
- Guerrero, I. F. (2015). *La diplomacia preventiva frente a la crisis de seguridad mundial: Ofensiva militar de Israel y el despliegue de tropas de la OTAN en Ucrania*.
- Halliday, F. (1993). *Book review: R.B.J. Walker, inside/outside: International relations as political theory (Cambridge: Cambridge university press, 1993, 233 pp., £13.95 pbk.)*. London, England: Sage Publications. Doi: 10.1177/03058298930220020316
- Hernández-Palomo, P. M. L. (2002). Mary Kaldor. Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global. *Anduli: revista andaluza de ciencias sociales*, (1), 140. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=1972899>
- Holloway, J. (2004). *Keynesianismo* (2. ed.). Buenos Aires: Herramienta Ed.
- Ibáñez, A. M. y Jaramillo, H. C. (2006). *Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política*. Bogotá. Colombia.
- Jenča, M. (2013). The concept of preventive diplomacy and its application by the united nations in central Asia. *Security and Human Rights*, 24(2), 183-194. Doi: 10.1163/18750230-02402009
- Jentleson, B. W. (2000). *Opportunities missed, opportunities seized*. Lanham [u.a.]: Rowman & Littlefield.
- Jervis, R. (2013). Lograr el "sí" de Irán: los desafíos de la diplomacia coercitiva. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13(2), 112.

- Jesús, A., Villaverde, N. (2008). *Conflictos en el ámbito internacional* Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/2000067301659>
- Jiménez de Sandi Valle, Alfonso G. (2011). El papel del estado en el crecimiento económico y la distribución del ingreso. *Estudios Políticos*, 9 doi:10.22201/fcpys.24484903e.2010.0.23853
- Jordán, J. (2013). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés, S.L. Retrieved from [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE\\_ID\]/detail.action?docID=3226536](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=3226536)
- Kalha, R. S. (2014). *The dynamics of preventive diplomacy*. IN: Kw Publishers.
- Katzenstein, P. J. (1996) *The Culture of National Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- Kawamura, Y. (2013). A new concept for implementation of preventive diplomacy under the revised United Nations security council. 21, 205-212. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2065/39822>
- Keating, T. (2004). *Building sustainable peace*. Tokyo: University of Alberta Press. Retrieved from <http://deslibris.ca/ID/405549>.
- Keohane, O. R. (1984). *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial* (traducción: Mirta Rosenberg). Editorial: Grupo editor latinoamericano S.R.L. buenos aires.
- Keohane, O. R., & Nye, S. J. (1977). *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Grupo editor latinoamericano S.R.L. buenos aires.
- Kissinger, H. (1996). *Diplomacia*. España: Editorial B, S.A.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial* (4.ed). España: Grupo Editorial S.A.U.
- Klein, R. S. (2012). The role of women in mediation and conflict resolution: Lessons for UN Security Council resolution 1325. *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, 18(2), 277.
- Krasner, S. D. (1985). *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global* (1. ed.). Argentina: Latinoamericano S.R.L.
- Krasner, S. D. (1983). *International regimes* (1. publ. ed.). Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.
- Labini, P. S. (1984). *Subdesarrollo y economía contemporánea*. Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/3000146148360>

- Lavandero, J. S. (1998). La prevención de conflictos, en Aguirre, M. ed. anuario CIP. Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, pp. 27-39.
- Legarda, H. & Hoffmann, M. L. (2018). China as a conflict mediator: Maintaining stability along the belt and road   *Iiss*, Retrieved from <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/08/china-conflict-mediation-belt-and-road>
- Leire, M. (2009). La teoría de la política internacional treinta años después. *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, (17) Retrieved from <https://doaj.org/article/0f06d576d6af480ea125955c2b3b9d66>
- Lesser, T. (2012). Preventive diplomacy work in the Organization of American States (OAS): The 2006 elections in Guyana. *International Negotiation*, 17(3), 417-447. doi:10.1163/15718069-12341238
- Leskiw, C. S. (2005). *Collective preventive diplomacy: A study in international conflicts management* American Library Association CHOICE.
- Liddell Hart, B. H. (1946). *Estrategia de aproximación indirecta* Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/3000080639894>
- Lizcano, F. F. (2000). *Desarrollo socioeconómico de América Central en la segunda mitad del siglo XX* (1. ed ed.). Toluca: Univ. Autónoma del Estado de México. Retrieved from <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=320823598>
- Losurdo, D. (2016). Un mundo sin guerra: La idea de paz, de las promesas del pasado a las tragedias del presente. Traducción de Juan Vivanco. Barcelona: Edición el viejo topo.
- Lund, M. S. (1995, Jul 1.). Underrating preventive diplomacy. *Foreign Affairs*, 74, 160-163. doi:10.2307/20047285 Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/20047285>
- Lund, M. S. (1996). *Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy*. United States: Retrieved from <http://catalog.hathitrust.org/Record/003065599>
- Mabera, F. (2016a). The peacemaking-peacebuilding-development nexus: Marrying South Africa's peace diplomacy and development agenda. *Strategic Review for Southern Africa*, 38(2), 77. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1892973577>
- Marks, J. (2002). Conflict prevention: Macedonia holds good will. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 8(3), 295-296. Doi: 10.1207/S15327949PAC0803\_15
- Márquez-Padilla, P. C. (2011). *Conflicto y cooperación en las relaciones*

*internacionales* UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

- Marolov, D. (2012). The EU policy towards the dissolution of Yugoslavia Special emphasis on the EU policy towards the Republic of Macedonia. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/235672055\\_The\\_EU\\_policy\\_towards\\_the\\_dissolution\\_of\\_Yugoslavia\\_Special\\_emphasis\\_on\\_the\\_EU\\_policy\\_towards\\_the\\_Republic\\_of\\_Macedonia](https://www.researchgate.net/publication/235672055_The_EU_policy_towards_the_dissolution_of_Yugoslavia_Special_emphasis_on_the_EU_policy_towards_the_Republic_of_Macedonia).
- Marshall, J. (1989). *La ayuda externa de los países desarrollados* (1. ed.). Buenos Aires: Grupo Ed. Latinoamericano. Retrieved from <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=256094195>.
- Martín, F. (2002). La hipótesis de la "paz democrática" y su análisis en el contexto suramericano. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10017/7713>
- Martins, C. B. A (2004) ONU e o processo da resolução de conflitos: Potencialidades e limitações.
- Martiniello, M. (1995). *Apports et limites de la diplomatie préventive dans la gestion des conflits ethniques*. Retrieved from <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/152265>
- Marvin, E. Q. (2014). Disputa fronteriza y valor geoestratégico del río san juan: Nicaragua y costa rica. *Cuadernos De Geografía: Revista Colombiana De Geografía*, 23(2), 69-83. Retrieved from <https://doaj.org/article/85208ed959094513b5e0715980f9fd39>
- Mendez, L. (2014). Conflictos étnicos en África. Retrieved from [https://prezi.com/fcnrbt\\_\\_\\_yt-/conflictos-etnicos-en-africa/?webgl=0](https://prezi.com/fcnrbt___yt-/conflictos-etnicos-en-africa/?webgl=0)
- Mesa, M. (2008). La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción. *Anuario CEIPAZ*, (2), 45-68. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2787552>.
- Miller, L. L. (1997). Do soldiers hate peacekeeping? The case of preventive diplomacy operations in Macedonia. *Armed Forces & Society*, 23(3), 415-449. Doi: 10.1177/0095327X9702300306
- Ministerio de Defensa. (1995) *Las Misiones de la Paz de la ONU*, Centro Superior de la Defensa Nacional (CESEDEN), Curso de verano de la Universidad del Atlántico celebrado en poyo (Pontevedra), España.
- Mitchell, C. (2016). *La naturaleza de los conflictos intratables. Resolución de conflictos en el siglo XXI*. Institut Català Internacional per la Pau (ICIP). Edicions bellaterra, S.L. Barcelona, España.
- Morales, L. M. (2014). Desafíos de la diplomacia preventiva. Listín Diario.
- Morales, J. (2005). Bull, Hedley la sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la



- política mundial. Madrid, los libros de la catarata, 2005. *Revista UNISCI*, (8)  
Retrieved from <https://doaj.org/article/531844489d504dc1a72ff446ccd33c0f>
- Morales, G. A. (1993). *Poder y orden mundial*. La ed. San José, Costa Rica: Programa Costa Rica/FLASCO
- Morgenthau, H. J. (1950). *Politics among nations* (4. print. Ed.). New York: Knopf.
- Morgenthau, H. J. (1986). *POLÍTICA ENTRE LAS NACIONES, la lucha por el poder y la paz*. Grupo editor latinoamericano. Traducción: Heber W. olivera. Buenos aires, Argentina, 1948.
- Murray, W. (1997). *Thinking about revolutions in military affairs*. (). Retrieved from <http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA354177>
- Nava, J. (2011). Estrategias 3D: Desarrollo, diplomacia y defensa. Retrieved from <http://www.jamesnava.com/28/04/2011/estrategias-3d-desarrollo-diplomacia-y-defensa/>
- Naidich, P. (2016). Desarrollo humano: Informe 1992 del PNUD. *Delito Y Sociedad*, 2(3), 169-182. doi:10.14409/dys.v2i3.5258
- Nye, J. S. (2000). *Understanding international conflicts* (3. ed. Ed.). New York: Longman.
- Ochoa B. L., Lallande, P. P. J. (2017). Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. *Araucaria*, 19(37), 273. doi:10.12795/araucaria.2017.i37.14  
Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1908301980>.
- OEA. (2011). *La organización de los estados americanos: Paz, democracia y resolución de conflictos*. Washington, DC. USA.
- OIT. (2013). Sistemas de resolución de conflictos laborales: Directrices para mejorar el rendimiento.
- ONU (2012). *La responsabilidad de proteger*. Publicado por el Departamento de Información Publica.
- ONU (2010). Operaciones de paz de las Naciones Unidas. Retrieved from: <http://www.un.org/es/peacekeeping/publications/yir/2010/pdf/yir2010.pdf>.
- ONU MUJERES. (2011). El legado de dag hammarskjöld a favor de la diplomacia preventiva de la ONU en el siglo XXI. Retrieved from <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/9/un-women-executive-director-michelle-bachelet-keynote-speech-on-dag-hammarhjold-s-legacy>
- Organismos especializados de las Naciones Unidas; sus instrumentos

- constitucionales (1968). Spain: Retrieved from <http://catalog.hathitrust.org/Record/007346195>.
- Organización de las Naciones Unidas (2012). Diplomacia Preventiva. Recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, 2012 [http://unic.org.co/archivos/Diplomacia\\_preventiva\\_final.pdf](http://unic.org.co/archivos/Diplomacia_preventiva_final.pdf).
- Orth, R. (1997). *Four variables in preventive diplomacy: their application in the Rwanda case*. Retrieved from <https://journals.lib.unb.ca/index.php/jcs/article/view/11733/12487>.
- Ould-Abdallah, A. (2000): *Burundi on the Brink, 1993-95: A U.N. Special Envoy Reflects on Preventive Diplomacy*. Foreign Affairs.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. (Theories of International Relations and the Explanation of Foreign Aid. With English summary.). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 2(1), 72-92.
- Prieto, M. A. (2013). La diplomacia vaticana y el Papa Francisco [BLOG 354]. Retrieved from <http://blogs.periodistadigital.com/carloscorral.php/2013/11/04/la-diplomacia-vaticana-y-el-papa-francis>
- Priego, M. A. (2012). Pakistán: estado fallido, débil o colapsado/"Pakistan: Failed State, Weak or collapsed". *UNISCI Discussion Papers*, (29), 67. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1268707530>.
- Preigo, M. A. (2016). España como clave en el acuerdo nuclear con Irán. El Confidencial, Retrieved from [https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2016-01-17/espana-como-clave-en-el-acuerdo-nuclear-con-iran\\_1137008/](https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2016-01-17/espana-como-clave-en-el-acuerdo-nuclear-con-iran_1137008/)
- Peck, C. (1995). Preventive diplomacy. *The Ecumenical Review*, 47(3), 328-334. doi:10.1111/j.1758-6623.1995.tb03718.x
- Pereira, J. C. (1993). Cuadernos del mundo actual. la ONU. *Historia*.
- Pérez, K. A. B. (2012). *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales* asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/26180545>
- Pettifer, J. (2004). *FYROM - After the Concordia Mission*. Retrieved from [https://www.files.ethz.ch/isn/39216/2004\\_Feb.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/39216/2004_Feb.pdf)
- Piiparinen, T. (2008). The rise and fall of bureaucratic rationalization: Exploring the possibilities and limitations of the UN secretariat in conflict prevention. *European Journal of International Relations*, 14(4), 697-724. doi :

10.1177/1354066108097558

- Plantey, A. (2002). *La négociation internationale au XXIe siècle*. France : Retrieved from <http://catalog.hathitrust.org/Record/004268078>
- Plantey, A. (1991). *De la politique entre les États principes de diplomatie*. Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/1000098074041>
- PNUD. (2016). *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Retrieved from: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf)
- Ramcharan, B. G. (1991b). *The international law and practice of early-warning and preventive diplomacy: The emerging global watch*. Netherlands: Retrieved from <http://catalog.hathitrust.org/Record/002516306>
- Ramcharan, B. G. (2008). *Preventive diplomacy at the UN*. Bloomington [u.a.]: Indiana Univ. Press.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., Miall, H. (2011). *Contemporary conflict resolution* (Third edition ed.). Cambridge; Malden, MA: Polity.
- Ramsbotham, O. (2011). *Resolución de conflictos* Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/3000146835673>
- Raquel, R. B. (2004a). *El mantenimiento de la paz ante los retos de las nuevas guerras* Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/2000066803843>
- Rawls, J. (2004). Guía de lectura de "El liberalismo político". *Revista Internacional de Filosofía Política* (23), Retrieved from <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:filopoli-2004-23-07E57C33-B7D7-CDDC-0284-B9D4C0A74C4E>
- Reyes, G. E. (2009). Teorías de desarrollo económico y social: articulación con el planteamiento de desarrollo humano. *Tendencias*, 10(1), 117-142. Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=3642035>
- Rittberger, V., Zangl, B. (2006). *International organization*. Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Rittberger, V., Kruck, A., Zangl, B. (2012). *International organization* (2. ed.). Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Rogier, E. (2004). La diplomatie préventive au Kosovo : retour sur un échec retentissant (1989-1998). *Balkanologie*, Retrieved from <http://journals.openedition.org/balkanologie/513>
- Rojas, H., Pilar, N. (2011). *El papel de la Comunidad Internacional representada por la*

*Organización de Naciones Unidas, la Unión Africana de Naciones, Estados Unidos y Ruanda en la guerra y postguerra entre Eritrea y Etiopía 1998 - 2008.* Facultad de Relaciones Internacionales). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10336/2547>

Rubio Plo, A. R. (2006). La OSCE: diálogo, cooperación y falta de voluntad política. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (128) Retrieved from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2187612>.

San Eugenio, J. V. (2013). Del estado-nación al estado-marca. el rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. *Revista De Estudios Sociales*, (46), 145-157. Retrieved from <https://doaj.org/article/f86faaea85924adb55b2259b4a2bb32>.

Sánchez de la Cruz, D. (2015). El hundimiento de la economía siria, en dos gráficas. Retrieved from <https://www.libremercado.com/2015-08-09/el-hundimiento-de-la-economia-siria-en-dos-graficas-1276554379/>

Santé Abal, J. M. (2016). *La pobreza y el desarrollo económico frente; a los conflictos armados internos*; (). Instituto Español de Estudios Estratégico.

Satō, H. (2003a). *Containing conflict: Cases in preventive diplomacy*. Tokyo: Japan Center for International Exchange. Retrieved from <http://catalog.hathitrust.org/Record/004325140>

Serbin, A. (2005). La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad*, 198(198), 116-129. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/199570377>

Serje, M. (2010). *Desarrollo y conflicto* (1ª ed.). Bogotá: Universidad de los Andes. doi:10.7440/j.ctt18pkdg7 Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18pkdg7>

Serje, M. (2017). *Fronteras y periferias en la historia del capitalismo: el caso de América Latina* Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Geografía.

Sezai, Ö. (2006). The theory and practice of preventive diplomacy: The case of preventive deployment in Macedonia. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, 3(11), 103-128. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/43926410>.

Soros, G. (2002) *Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda.

Stedman, S. J. (1995, May). Alchemy for a new world order: Overselling "preventive diplomacy". *Foreign Affairs*, 74, 14. Retrieved from [http://gateway.proquest.com/openurl?url\\_ver=Z39.88-2004&res\\_dat=xri:ho-us&rft\\_dat=xri:ho:sup\\_ref:1489231](http://gateway.proquest.com/openurl?url_ver=Z39.88-2004&res_dat=xri:ho-us&rft_dat=xri:ho:sup_ref:1489231)

- Sokalski, H. J. (2003a). *An ounce of prevention*. Washington, D.C: United States Institute of Peace Press.
- Sokalski, H. J. (2003b). *An ounce of prevention: Macedonia and the UN experience in preventive diplomacy: A new meaning for an old axiom*. United States Institute of Peace. Retrieved from [http://gateway.proquest.com/openurl?url\\_ver=Z39.88-2004&res\\_dat=xri:policyfile&rft\\_dat=xri:policyfile:article:00058991](http://gateway.proquest.com/openurl?url_ver=Z39.88-2004&res_dat=xri:policyfile&rft_dat=xri:policyfile:article:00058991)
- Stavenhagen, R. (2010). Conflictos étnicos y estado nacional: conclusiones de un análisis. *Estudios Sociológicos*, 19(1): 3-22, 2001. México, D.F: El Colegio de México, A.C. Retrieved from [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE\\_ID\]/detail.action?docID=3188846](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=3188846)
- Steinberg, F. (2007). *Cooperación y conflicto* Retrieved from <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=556129024>
- Steiner, B. (2009). Diplomatic mediation as an independent variable. *International Negotiation*, 14(1), 7-40. Doi:10.1163/157180609X406508
- Steven A. Zyck & Robert Muggah. (2012a). Preventive diplomacy and conflict prevention: Obstacles and opportunities. *Stability: International Journal of Security and Development*, 1(1), 68-75. doi:10.5334/sta.ac
- Ternicien, N. J. P. (2017). Consejo de seguridad: Reformar o no reformar, esa no es la cuestión. Retrieved from: <https://revistamarina.cl/escenarios-de-actualidad/consejo-de-seguridad-reformar-o-no-reformar-esa-no-es-la-cuestion>
- Toffler, A. (1995). *Las guerras del futuro*. Retrieved from <http://data.theeuropeanlibrary.org/BibliographicResource/2000067045203>
- Todaro, M. P. (1985). *El desarrollo económico del Tercer Mundo* (3. ed.). Madrid: Alianza Ed. Retrieved from <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=255800576>
- Tortosa B. J. M. (2009). El futuro del mal desarrollo. *OBETS. Revista De Ciencias Sociales*, 4, 67-83. doi:10.14198/OBETS2009.4.07
- Totten, S. (2004). The intervention and prevention of genocide: Sisyphean or doable? *Journal of Genocide Research*, 6(2), 229-247. doi:10.1080/1462352042000225967
- United Nations, World Bank, U. N., & World. (2018). *Pathways for peace: Inclusive approaches to preventing violent conflict*. Washington, D. C: World Bank Publications. doi:10.1596/978-1-4648-1162-3 Retrieved from [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE\\_ID\]/detail.action?docID=5394181](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=5394181)
- United Nations Peacekeeping. (2015-2016). Retrieved from:

[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un\\_peacekeeping\\_brochure.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_brochure.pdf)

- Udovič, B., Zupančič, R. (2011). Lilliputian in a Goliath world: The preventive diplomacy of Slovenia in solving the question of Kosovo's independence. *Romanian Journal of Political Sciences*, 11(2), 39-80. Retrieved from <http://www.ceeol.com/search/article-detail?id=78702>
- Vaishnav, M. (2018). An Indian nightmare. Is New Delhi ready for the twenty-first century? *Foreign Affairs*, Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2018-03-01/indian-nightmare>
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo, documento de investigación*. Lima. Perú.
- Vázquez Godina, J. M. y González Cruz, S. (2015) *El estado y las relaciones internacionales*. México, D.F
- Vernon, P. E. A. (2015). *Peace through prosperity. Integrating peacebuilding into economic development*. International Alert Organization Publication. <https://www.international-alert.org/publications/peace-through-prosperity>
- Villagra, M. E. (2008). *Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales* Retrieved from [https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=od\\_\\_\\_\\_\\_1329::4f6a059cdc950c97cba31a8c2a4db804](https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=od_____1329::4f6a059cdc950c97cba31a8c2a4db804)
- Waltz, K. N. (2008). *Realism and international politics*. New York: Routledge.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Retrieved from [https://ebookcentral.proquest.com/lib/\[SITE\\_ID\]/detail.action?docID=144678](https://ebookcentral.proquest.com/lib/[SITE_ID]/detail.action?docID=144678)
- Wolfgang, B., H. G. (1982). *El siglo xx. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*.
- Zartman, W. (2012) : Les limites et les opportunités de l'alerte précoce, de la diplomatie préventive, et de la médiation”, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7102~v~Les\\_limites\\_et\\_les\\_opportunités\\_de\\_lalerte\\_precoce\\_de\\_la\\_diplomatie\\_preventive\\_et\\_de\\_la\\_mediation.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7102~v~Les_limites_et_les_opportunités_de_lalerte_precoce_de_la_diplomatie_preventive_et_de_la_mediation.pdf).
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15. doi:10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4470 Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1965162237>

### 9.1.1. Otros documentos (Fuentes electrónicas)

- . Banco Interamericano de Desarrollo (BID): listado de empresas sancionadas:  
<http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/integridad-en-el-grupo-bid/empresas-y-personas-sancionadas,1293.html>
- . Banco Interamericano de Desarrollo (BID): (sección “*Corporación Interamericana de Inversiones*”): <http://www.iic.org/es/proyectos>
- . Banco Mundial (BM):  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=MX>
- . Banco Mundial (BM):  
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?view=map>
- . Banco Mundial (BM):  
[http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MK](http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MK)  
D (DATOS, BM-MACE)
- . Banco Mundial (BM): <http://datos.bancomundial.org/pais/rwanda>. Gráfico en [USD a precios actuales \(2016\) deflactado por el método Atlas](#).
- . CIA Factbook, website: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html>
- . Consejo de Europa (CE):  
[https://www.consilium.europa.eu/media/20497/1992\\_octubre\\_-\\_birmingham\\_es.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20497/1992_octubre_-_birmingham_es.pdf) (CE-MACE)
- . Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP): *Preventive Diplomacy: Definition and Principles*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), op. cit..  
<http://www.cmc.sandia.gov/CSCAP/statemtpd.htm>.
- . Comisiones de las Comunidades Europeas: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CO0120&from=ES> (GRECIA-JUST. EU. MACE) <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r18013&from=ES \(EU-Ayuda-Mace\)](#)

- . Fondo Monetario Internacional (FMI):  
<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/mdgs.htm>
- . Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas para la Ex Republica de Yugoslavia de Macedonia (UNPRED):  
[http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unpredep/unpred\\_b.htm](http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unpredep/unpred_b.htm)  
(UNDEPRED IMPORTANTE)
- . Fuerza de Proteccion de las Naciones Unidas Para la Ex Yugoslavia (UNPROFOR):[http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unprofor/unpr of\\_b.htm](http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unprofor/unpr of_b.htm) (IMPORTANTE ONU-UNPROFOR)
- . Mercado Comun del Sur (MERCOSUR):  
<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6810/7/innova.front/proyectos-en-ejecucion>
- . Ministerio Industria Comercio y Turismo de España (España Exportacion y Inversiones) : <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/invertir/REP2017711206.html> (ICEX Macedonia)
- . Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRI E\\_ID:2453907:NO#A2](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRI E_ID:2453907:NO#A2)
- . Organización Mundial del Comercio (OMC):  
[https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news05\\_s/stat\\_lamy\\_28nov05\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news05_s/stat_lamy_28nov05_s.htm)
- . Organizacion Mundial del Comercio (OMC):  
[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/10thi\\_s/10thi06\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/10thi_s/10thi06_s.htm)
- . Organización de la Naciones Unidas (ONU): Misión de las Naciones Unidas para Etiopía y Eritrea.  
<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmee/mandate.html>>  
[consulta: 23 de noviembre de 2016].



### **9.1.2. Resoluciones, decisiones y declaraciones de los Organismos de las Naciones Unidas, Instituciones Internacionales, Organizaciones Regionales en el marco de la diplomacia preventiva**

A/RES/36/83 (1981) Aplicación de la Resolución 35/143 de la Asamblea General Relativa a la Firma y Ratificación del Protocolo Adicional I del tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco).

A/RES/ 37/10 (1982) Peaceful settlement of disputes between States.

A/RES/41/131(1988) Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms.

A/RES/43/51(1988) Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations, Which May Threaten International Peace and Security, and on the Role of the United Nations in this Field.

A/RES/45/100(1990) Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergencies

A/RES/46/59 (1991) Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security.

AG/RES/1080 (1991) Democracia Representativa.

A/RES/47/120 (1992) An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters.

A/48/935 (1994) Un programa de desarrollo; desarrollo y cooperación económica internacional.

AG/RES/1063 (2000) Promotion of Democracy.

A/RES/60/180 (2005) Creación de la Comisión de Consolidación de la Paz.

A/RES/67/67(2012) El estado de derecho en los planos nacional e internacional.

A/RES/67/302 (2013) Cooperation between the United Nations and the African Union.

S/RES/1(1946) Resolution establishing the Military Staff Committee to advise and assist the Council composed of the chiefs of staff of the Council's permanent members.

S/5575 (1964) The Cyprus question.

S/RES/713 (1991) República Federal Socialista de Yugoslavia.

S/RES/794 (1992) Unified Task Force in Somalia.

S/24111 (1992) Un Programa de Paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.

S/RES/770 (1992) The Council Security recognized the humanitarian situation in Sarajevo and other areas in Bosnia and Herzegovina.

S/RES/872 (1993) resolution established United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR).

S/RES/817 (1993) this resolution recommended the Former Yugoslav Republic of Macedonia for UN membership.

S/RES/955 (1994) Resolution established the International Criminal Tribunal for Rwanda.

S/RES/1244 (1999) Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo.

S/RES/1325 (2000) Resolución, que estableció un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.

S/RES/1542 (2004) United Nations Stabilization Mission in Haiti.

S/RES/1640 (2005) Security Council demands Eritrea end restriction on mission, unanimously adopting resolution.

S/RES/1645 (2005) Consolidación de la paz después de los conflictos.

S/RES/1696 (2006) Non-proliferation.

S/RES/1737 (2006) Establishes a Security Council Sanctions Committee (1737 Committee); imposes sanctions on Iran for failing to stop its uranium enrichment programme following resolution 1696 (2006); imposes a ban the supply of nuclear-related technology and materials and imposes assets freeze on key individuals and companies related to the enrichment programme.

S/RES/1803 (2008) Requires Iran to cease and desist from any and all uranium enrichment. It also requires Iran to stop any research and development associated with centrifuges and uranium enrichment.

S/RES/1929 (2010) Establishes a Panel of Experts consisting of eight members to assist

the 1737 Committee; decides that Iran shall not acquire an interest in any commercial activity in another State involving uranium mining, production or use of nuclear materials and technology as listed in the UN approved export control list, in particular uranium enrichment and reprocessing activities, all heavy-water activities or technology related to ballistic missiles capable of delivering nuclear weapons; decides that States are prohibited from direct or indirect supply, sale or transfer to Iran of heavy conventional w.

S/RES/2231(2015) Endorses Joint Comprehensive Agreement on Iran's Nuclear Program.

S/RES/2224 (2015) Extends the mandate of the Panel of Experts until 09 July 2016

S/RES/2244 (2015) Resolución sobre Mujeres, Paz y Seguridad: de la teoría a la práctica.

A/DECISION/44/415 (1989) Recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación en las Naciones Unidas.

AIEA (Res.GOV/2006/14) Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica de Irán.

AIEA (Res.GOV/2015/68) Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme.

AIEA (Res.GOV/2015/72) Aplicación del Plan de Acción Integral Conjunto y verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

S/2011/739 (2011) Informe del Secretario General sobre la situación en la República Centroafricana y las actividades de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en ese país.

2015/2257(INI) Sobre las operaciones de apoyo a la paz-compromiso de la UE con las Naciones Unidas y la Unión Africana. (Parlamento Europeo).

Decisión CMC N° 23/14- Cooperación en el MERCOSUR.

Decisión 2008/212/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2008, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con la Antigua República Yugoslava de Macedonia y por la que se deroga la Decisión 2006/57/CE.

## 10.1. Siglas y acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (HCR)

ACP: Estados de África, del Caribe y del Pacífico

ADI: Agencia para el Desarrollo Internacional

ADMNE: Agencia católica para el Desarrollo de las Mujeres en Nueva Era

AFD : Agence Française de Développement

AIF : Asociación Internacional de Fomento

AIIB: Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

APEC: Foro de Cooperación Asia-Pacífico

ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

BAfD: Banco Africano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BINUCA: Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana

BIRD: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo

CECA: Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

CEE: Comunidad Económica Europea

CEEAC: Comunidad Económica de los Estados de África Central

CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos

CCEAG: Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo

CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEMAC: Comunidad Económica y Monetaria de África Central

CEPGL: Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos

CFI: Cooperación Financiero Internacional

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

CMDS: Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible

CNUCYD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

FAfD : Fondo Africano al Desarrollo

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia  
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional  
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
IGAD: Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental  
JID: Junta Interamericana de Defensa  
MCM: Medidas de confianza mutua  
MDI: Ministerio de Desarrollo Internacional  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MINUSCA: Misión Unidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en la República Centroafricana  
MINUEE: Misión de las Naciones Unidas para Etiopía y Eritrea  
MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití  
MMD: Movimiento Mundial a favor del Desarrollo  
MPNA: Movimiento de los Países No Alineados  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible  
OEA: Organización de los Estados Americanos  
OIEA: Organismo Internacional de la Energía Atómica  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
OMS: Organización Mundial de la Salud  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
OMGI: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones  
UE: Unión Europea  
ONUDI: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial  
OSC: Organizaciones de Sociedad Civil  
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte  
PAC: Política Agraria Común  
PIB: Producto Interno Bruto  
PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PTU: Países y Territorios de Ultramar  
RRII: Relaciones Internacionales  
SDN: Sociedad de Naciones  
SADC: Comunidad de Desarrollo de África Austral  
UA: Unión Africana  
UE: Unión Europea  
UMA: Unión del Magreb Árabe  
UNAMIR Misión de Asistencia de la las Naciones Unidas para Ruanda  
UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas  
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
UNFICYP: Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre  
UNPREDEP: Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Macedonia  
UNPROFOR: Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para la Ex Yugoslavia  
UNSCOB: Comisión Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes  
UNTSO/ONUVT: Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua  
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas  
UPD: Unidad para la Democracia  
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos  
TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca  
TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
TNP: Tratado sobre la No Proliferación Nuclear  
WLPF: Liga Internacional de las Mujeres por la Paz y la Libertad